

ESSAI
SUR LES
REVENDICATIONS COLONIALES

— ✻ —

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 30 Mars 1938, à 14 heures

PAR

Gilbert MAROGER

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
ET DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Jury :

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants { M. MAUNIER, Professeur.
 { M. SCELLE, Professeur.

— ✻ —

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (5^e)

—
1938

ERRATA

- P. 364, note 41, *ajouter* : p. 235.
- P. 366, note 45, *ajouter* : p. 165.
- P. 373, note 52, *ajouter* : p. 149.
- P. 397, 28^e ligne, *lire* : ne paraît disposer.
- P. 420, 28^e ligne, *au lieu de* : Mandatio, *lire* : Mandato.
- P. 421, 23^e ligne, *au lieu de* : di mandati, *lire* : dei mandati.
- P. 429, sous-titre, *lire* : 3) Etudes coloniales allemandes
générales.
- P. 433, 22^e ligne, *au lieu de* : Amory, *lire* : Amery.
- P. 436, 29^e ligne, *au lieu de* : of nationes, *lire* : of nations.



ESSAI
SUR LES
REVENDEICATIONS COLONIALES

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION GÉNÉRALE

Nous voudrions ici préciser l'*objet* du travail que nous avons entrepris, et les *méthodes* auxquelles nous avons eu recours pour l'accomplir.

I

L'objet de notre étude est limité à l'examen de divers problèmes politiques et, avant tout, juridiques, posés par les revendications *coloniales* de l'Allemagne et de la Pologne. Nous n'abordons pas l'examen des problèmes posés par les volontés d'expansion de l'Italie et du Japon.

Il serait certes d'un très grand intérêt qu'une étude de sociologie générale vînt rassembler et systématiser les données que l'on possède dès aujourd'hui à propos de la formation et du développement d'un nouveau type d'impérialisme — nous prenons le mot sans aucune acception polémique, au sens simplement d'une extension d'influence économique au delà des frontières — extrêmement différent par ses origines et par ses formes des types d'impérialisme classique.

L'expansion coloniale de la fin du *xix*^e siècle, poursuivie au début de notre siècle en dépit de conflits présents à toutes les mémoires, a pu être définie beaucoup moins comme une *migration d'hommes*, que comme un *mouvement de capital* (1). La colonisation avait été l'œuvre de nations auxquelles la pratique du com-

(1) Sur l'importance de la notion de mouvement de capital à l'origine de la colonisation, cf. l'étude de synthèse sociologique de la colonisation de M. le Professeur René Maunier, « Sociologie Colo-

merce international avait donné à la fois la possession de la richesse et le goût d'en risquer le sort. Œuvre souvent impopulaire, plus d'une fois voulue et imposée par des groupes privés, parfois isolés, exploitant des territoires avant même que le statut de ces terres au regard du droit des gens, soit fixé, avant même bien souvent que la géographie et la géologie soient venues en dresser la carte. A mesure que se poursuivait la conquête par l'homme des richesses de son domaine, à mesure que l'Europe répandait jusqu'au fond des forêts, le long de fleuves géants, et au-delà des mers vers des continents morts, sa vie, ses forces, ses rivalités aussi, les formes de cette expansion de capital s'étaient

niale », t. I, Paris, 1932. « ... C'est la raison pourquoi les plus grands peuples colonisateurs sont les plus grands peuples capitalistes. Le commerce y forma le goût de l'aventure, on y osa risquer en des pays lointains un argent aisément gagné et aisément perdu... Les peuples impériaux sont ceux qui ont risqué leurs hommes, mais aussi leurs capitaux et qui ont su, pour leur grandeur, se donner corps et biens » (p. 28) — La formation et l'évolution de la notion d'*impérialisme* économique est un sujet d'études familier aux écrivains du marxisme révolutionnaire. Pour Lénine (cf. *L'Impérialisme, stade suprême du capitalisme*, Pétrograd, 1917, éd. française, Paris, 1933, p. 24 et suiv.), l'impérialisme devait être considéré avant tout, comme une expression du capitalisme, à l'époque où le « capitalisme de monopole » succédait au capitalisme de la concurrence individuelle, à l'heure aussi où s'affirmaient le pouvoir et l'exigence du « capital financier » distingué du « capital commercial » et du « capital industriel ». — Sombart, dans son étude sur le « Hochkapitalismus » (*Das Wirtschaftsleben am Zeitalter des Hochkapitalismus*, Munich-Leipzig, 1928, 2 vol., t. I, p. 66 et suivantes), a vivement critiqué, on le sait, la thèse de Lénine, en se refusant à limiter les mobiles de l'impérialisme aux seuls mobiles de l'expansion du capital. Sombart cite, pour combattre la thèse de Lénine, l'exemple de l'impérialisme russe et japonais avant la guerre. Néanmoins, Sombart ne nie pas l'importance particulière à attacher à la notion de mouvement de capital à l'origine de l'impérialisme classique. Sur l'origine historique de la notion de l'impérialisme financier, on consultera Henri Sée, *Les origines du Capitalisme moderne*, Paris, Colin, 1926, p. 76 et sqq. ; Werner Sombart, *Der Moderne Kapitalismus* (6^e édition, Munich et Leipzig, 1924, 2 vol., t. I, p. 430 et suivantes). — Sur le problème général de l'expansion, v. R. Maunier, « Sociologie Coloniale », t. II, *Psychologie des Expansions*, Paris, 1936, étude fondamentale pour la matière.

lentement transformées : entre le capitalisme de 1920, ou même de 1905 et le capitalisme de 1870, les différences étaient profondes.

Les formes anciennes de l'expansion de capital laissent la place à des formes nouvelles. Mais l'impérialisme persistait à trouver sinon sa fin du moins sa raison d'être dans ce mouvement de capital lui-même. Bien plus l'évolution la plus récente tendait à substituer à l'extension d'influence par appropriation politique — caractéristique au XIX^e siècle de la méthode de « colonisation » de la Grande-Bretagne et de la France — une forme d'extension d'influence par simple contrôle financier des entreprises productrices : on connaît l'exemple de la politique américaine (2).

L'impérialisme nouveau des nations qui réclament une redistribution des matières premières et de territoires est au contraire un impérialisme de nations riches

(2) Sur les formes générales des impérialismes économiques au cours des dernières années et le souci de contrôle (au sens américain du mot *control*) de la production des matières premières, on consultera en particulier l'étude remarquable de Brooks Emeny, *The Strategy of Raw Materials*, New-York, Mac Millan, 1935, 241 pages, consacrée à la politique américaine de « défense économique ». V. aussi les études dès aujourd'hui classiques préparées par les soins de la Dotation Carnegie : *Raw Materials and their effect upon international relations*, International Conciliation, janvier 1927, et les ouvrages de Culbertson, *International economic policies. A survey of the economics of diplomacy*, New-York, Appleton, 1925 ; de Wallace et Edminster, *International Control of Raw Materials*, Washington, Brookings Institute, 1927 ; et de Zimmermann, *World resources and Colonies*, New-York, 1933. Il faut signaler en outre les importantes études récemment parues de Greaves, *Raw Materials and International Control*, Londres, Methuen, 1936 (études successives des différentes matières premières et des rivalités auxquelles donne lieu leur acquisition), et de M. Friedensburg, *Die mineralischen Bodenschätze als weltpolitische und militärische Machtfaktoren*, Stuttgart, 1936, 260 p., ouvrage important par lequel se poursuit la tâche commencée par l'auteur dans son étude sur *Kohle und Eisen im Weltkrieg und in den Friedensschlüssen*, Munich, 1934. Cf. sur les rapports généraux de l'économie et de politique, Moon, *Imperialism and World Politics*, New-York, 1926, et Henri Hauser, *Economie et Diplomatie*, Paris, 1937.

en hommes mais essentiellement *pauvres en capitaux*.

L'origine de cet impérialisme nouveau paraît donc nettement différente de celle des impérialismes traditionnels. Cet impérialisme coïncide chez les nations qui le professent avec un ensemble de phénomènes de repliement, de contraction : il apparaît comme une des phases de cette tendance plus générale. Il s'affirme à l'heure où persiste, en dépit de la fin de la crise de 1929-1934, l'arrêt des mouvements internationaux de capitaux, à l'heure où des phénomènes dont on désigne d'ordinaire le double aspect — repliement et expansion — sous le même nom de phénomènes d'« autarcie », détruit l'universalisme classique mais condamne en même temps les anciennes formes du nationalisme en encourageant sourdement à la création, dans les régions les plus diverses du globe, d'Empires économiques ; à l'heure enfin où grandissent les soucis qu'impose aujourd'hui la nécessité de résoudre, en pleine paix, le problème de l'économie de guerre (3). Les nations en

(3) Sur ces tendances générales, v. l'intervention de M. le Professeur Ch. Rist à la Conférence des Hautes Etudes Internationales, *Bulletin de l'Institut International de Coopération Intellectuelle*, numéro spécial, août-sept. 1937 ; Pirou, *La Crise du Capitalisme*, Paris, 1936, et aussi Avant-propos au numéro spécial de la *Revue d'Economie Politique* consacré à « la France devant la crise des échanges internationaux », 1933, p. 241 et sqq, en particulier p. 245 ; et les ouvrages cités à la note de la page précédente. Un essai de systématisation de ces tendances a été entrepris en Allemagne par le Prof. G. Mackenroth dans une Conférence à l'Institut für Weltwirtschaft de Kiel (*Weltwirtschaftsarchiv*, 1935, janvier) et d'une manière plus approfondie par le Prof. Brinkmann, « *Weltpolitik und Weltwirtschaft der neuesten Zeit* », Berlin, 1936. Sur les aspects particuliers de cette tendance, voir pour l'Extrême-Orient l'étude du prof. Dennerly, « Les Changements récents dans l'équilibre économique des puissances en Extrême-Orient », *Annales de Géographie*, juillet 1937. Pour l'Allemagne, Bauer, « Industrielle Rohstoffstrategie » (*Deutsche Volkswirt*, 21 février 1936), Blessing, directeur à la Reichsbank, « Stellung Deutschlands in der Weltwirtschaft », *Berliner Börsen Zeitung*, 21 novembre 1936 ; Mende, « Totaler Krieg une Rohstoffe », *Deutsche Volkswirt*, 24 juillet 1936 ; Hellmer, « Die Wehrwirtschaftliche Bedeutung von Kolonien », *Deutsche Volkswirt*, 25 septembre 1936 (im-

cause se sont engagées, avec des fins à la fois *militaires* et *sociales*, dans une politique de réindustrialisation massive, poursuivie grâce à une puissante expansion de crédit national. Le développement de cette réindustrialisation à l'intérieur d'économies pauvres en matières premières, à une époque où l'on a cru pouvoir considérer l'exportation de produits fabriqués comme plus difficile, a conduit en dernière analyse à la formation d'un type d'impérialisme qui met l'accent non plus tant sur la nécessité de découvrir à l'étranger un débouché pour une politique d'investissement, mais avant tout sur un désir d'appropriation *directe* des matières premières. L'existence d'une crise de moyens de paiement incite ces nations à lier le problème intérieur de la réindustrialisation et le problème extérieur de l'extension directe ou indirecte du « territoire de base » de l'expérience économique en cours. L'impérialisme nouveau a donc pris le caractère d'un impérialisme « monétaire ». Si l'on n'avait pas fait abus au cours des dernières années des expressions de « pays débiteurs » et de « pays créanciers », de « pays industriels » et de « pays agricoles », on serait tenté d'écrire qu'à l'impérialisme classique des nations industrielles *créancières*, se joint aujourd'hui un impérialisme de nations industrielles ou en voie d'industrialisation, *débitrices*.

L'objet du nouvel impérialisme se trouve ainsi non pas l'exigence d'un simple *contrôle* de production des ressources coloniales, mais l'exigence d'une forme évoluée d'*appropriation*. Ainsi — nous aurons à revenir sur ce point — les distinctions élaborées avant la guerre

portant). Pour l'Italie, cf. les études publiées par le *Giornale de Economisti* en novembre 1936 et le livre récent de Messineo, *Giustizia ed espansione coloniale*, Rome, 1937, 245 p. (v. bibliographie à la fin de l'étude).

entre les aspects politiques et les aspects économiques d'une expansion coloniale sont aujourd'hui infiniment plus difficiles à établir. Pratiquement le régime dit de la Porte Ouverte imaginé avec le dessein d'ouvrir, sans transfert de souveraineté politique, des zones territoriales aux *investissements* de groupements privés d'une nationalité autre que celle de l'Etat souverain sur les territoires convoités, est aujourd'hui infiniment moins favorablement accueilli que jadis. Tout en exigeant des Etats qui l'adoptent des sacrifices plus lourds que naguère, et tout en se trouvant nuire bien souvent aux intérêts des territoires mêmes où il s'applique, ce régime en effet est jugé par les nations appelées à en bénéficier comme une concession insuffisante, puisque ces nations déclarent volontiers ne pas se trouver en mesure de pratiquer une politique d'investissement en une monnaie autre que leur propre monnaie nationale, puisque bien souvent même elles réclament non seulement des territoires, mais aussi les capitaux nécessaires à leur exploitation.

La distinction entre les aspects économiques et politiques des revendications est en outre rendue plus difficile par la nature même des *fins* poursuivies par les nouveaux impérialismes.

L'expansion nouvelle se trouve liée en effet, non pas seulement au sort de certains groupes économiques, mais au sort d'expériences économiques et sociales de capitalisme d'Etat. L'emprise de l'Etat sur les économies nationales n'a pas fait disparaître, comme on l'avait cru parfois, ni même ralenti les politiques d'expansion jadis poursuivies par l'activité privée. Elle en a simplement modifié les formes. Ce n'est pas seulement ainsi un « secteur » important de la vie économique qui se

trouve, dans les nations en cause, « nationalisé » ou « socialisé » : il faut parler aujourd'hui, si l'on nous permet l'expression, d'un impérialisme « socialisé ».

L'importance des facteurs d'ordre moral, d'ordre psychologique à l'origine d'une politique coloniale s'est trouvée ainsi très brutalement grandie. On verra que, par exemple, la Ligue Coloniale Polonaise, qui compte déjà 500.000 membres, s'est donné pour tâche avant tout de fournir aux jeunes générations polonaises, une formation *morale*. L'impérialisme devient aujourd'hui *populaire*, appuyé par les parties les plus diverses de la nation, du « demos ». Bismarck avait conféré à l'Alsace-Lorraine le statut de « terre d'Empire » pour donner à l'unité intérieure chèrement acquise du Reich un symbole, et un moyen d'affirmation : l'ambition coloniale apparaît elle aussi aujourd'hui sinon comme l'effet d'une unanimité, au moins comme le signe extérieur d'une union : unions nationales, forgées à la suite d'une double lutte, lutte politique tendant à effacer à l'intérieur les marques d'un fédéralisme ancien, ou de démembrements ; lutte sociale tendant à vaincre, par les méthodes les plus diverses, les conflits qui opposaient entre elles les classes sociales composant le même groupe national. Ainsi l'adoption d'une politique coloniale, en Italie, en Pologne, en Allemagne même, peut être considérée en premier lieu, comme une étape de la politique générale, si énergiquement poursuivie par leurs gouvernements nouveaux, de *centralisation*. Elle peut être considérée en second lieu comme marquant l'arrivée à un certain degré de puissance de classes nouvelles, de milieux nouveaux — milieux de fonctionnaires, milieux d'employés, classes moyennes dont l'évolution récente du capitalisme, contrairement aux thèses

du marxisme primitif, a brusquement accru le rôle et l'importance politique — qui n'ont acquis qu'à une date récente le pouvoir dont elles disposent aujourd'hui, ou du moins la conscience de ce pouvoir. Pour ces milieux très fermement hostiles à toute lutte de classes, attendant leurs secours, leur prospérité de l'action même de l'Etat, le « mythe » du « combat » entre les nations riches et les nations pauvres, le mythe du « partage des richesses de la Terre », le mythe de la « révolte d'une certaine « classe » d'Etats contre une autre « classe » d'Etats tend à remplacer le mythe puissant auprès des groupements ouvriers, affaibli récemment dans divers pays par la diminution même de l'influence de ces groupements, de la « lutte des classes », du « partage intérieur du sol et des richesses ».

Nous ne pouvons ici étudier d'une manière approfondie ces *aspects communs* aux diverses politiques d'expansion récemment poursuivies. La mise en œuvre de l'ensemble des ressources de la sociologie contemporaine, de la sociologie économique comme de la sociologie coloniale, serait pour une pareille étude nécessaire. Nous nous bornerons à examiner quelques-uns des problèmes *politiques et juridiques* posés par ces revendications : or ces problèmes sont évidemment très différents selon qu'on étudie l'expansion japonaise — dont le théâtre se trouve être la Chine, Etat membre de la Société des Nations, l'expansion italienne — qui a donné lieu à un conflit avec l'Ethiopie, Etat membre de la Société des Nations — ou l'expansion allemande et polonaise. Il fallait choisir : nous avons cru devoir

limiter ce travail à l'étude des revendications les plus récentes.

Mais rien ne permettrait pourtant de faire abstraction, dans notre étude, des circonstances générales qui entourent les discussions politiques et juridiques actuelles.

Quelque opinion que l'on défende sur l'origine et la nature de la règle de droit, on ne peut nier l'importance dans la détermination non de la *validité*, à notre sens, mais au moins de l'*efficacité* de cette règle des circonstances d'ordre sociologique, d'ordre biologique même qui exercent une influence lors de l'élaboration de la règle, ou lors de son application. Comment apprécier, par exemple, l'avenir des formules dites de « Porte Ouverte » ou bien plus généralement des méthodes actuelles de gestion coloniale, sans tenir compte de la situation présente des régimes économiques internationaux ?

Mais en outre on ne peut nier que l'évolution même des *caractères* des politiques coloniales et impériales puisse exercer une influence directe sur certains aspects du développement actuel du droit des gens. Par le fait même de l'emprise croissante de l'Etat dans la politique coloniale, des décisions, des régimes qui jadis échappaient à une réglementation directe du *droit international public* — régime juridique du commerce des matières premières, statut des holdings internationaux coloniaux, etc. — tendront vraisemblablement dans l'avenir à faire l'objet de dispositions du droit conventionnel. C'est là un nouvel aspect de la tendance au développement du « droit interétatique » en fonction du développement des attributions des activités *publiques* à l'intérieur même des nations.

II

Portant sur divers aspects juridiques et politiques de revendications immédiatement contemporaines, notre étude ne pouvait être poursuivie sans qu'il eût été pris parti au préalable sur le choix d'une méthode.

a) Une partie de notre travail devait porter en effet sur la détermination des revendications elles-mêmes, et des réactions qu'elles avaient provoquées dans des pays étrangers, ainsi sur des faits *politiques*. Quelle pouvait être la méthode d'une pareille étude ?

Un important effort a été accompli au cours des dernières années pour créer en tant que discipline distincte, une « science des relations internationales ». De nombreux instituts d'études ont été fondés, dans les divers pays, et mis au service de cette science nouvelle. La Conférence Permanente des Hautes Etudes Internationales, organisée sous le patronage de la Société des Nations et de l'Institut International de Coopération Intellectuelle a rassemblé à diverses reprises déjà ces Instituts d'Etudes ; elle leur a permis de confronter non pas seulement les résultats de leurs recherches, mais aussi leurs méthodes mêmes.

L'histoire, la géographie, l'économie politique ont déjà la prétention à des titres divers d'avoir rang de « science ». Elles doivent cette promotion aux règles précises qui déterminent aujourd'hui le choix des faits dont elles se proposent l'étude, leur analyse, leur comparaison. L'économie politique, par exemple, si elle ne parvient pas à affirmer des « lois » comparables aux lois physiques, aboutit cependant à constater et à prévoir, suivant les mots du Professeur Rist, « dans des *groupes*

humains déterminés, des réactions *communes* à certains événements économiques ». Elle peut ainsi établir au moins un « diagnostic ».

Mais les fragiles limites qu'impose à ses recherches l'économiste, les cadres, les règles, font ici défaut. Quels faits fallait-il choisir ? Quelles solutions, quelles procédures fallait-il étudier ? Quelle attitude adopter à l'égard des facteurs psychologiques, *moraux*, d'une part, aux données de *forces*, d'autre part, qui dominent, en fait, les débats ?

Par ailleurs, à quelles sources aurait-on recours ? Parlant du problème des sources d'une histoire contemporaine, M. Henri Hauser (4) caractérisait la documentation disponible comme se trouvant à la fois « écrasante et incomplète ». A fortiori en est-il de même dans l'étude de faits, d'événements immédiatement contemporains.

Mais notre tâche était infiniment plus modeste que celle de l'historien. Nous ne pouvions avoir la prétention de faire autre chose que de grouper des *informations*.

Nous nous sommes efforcés tout d'abord de rassembler pour cette étude, des *données de fait*. Données de fait, les circonstances de l'élaboration du règlement colonial nouveau après la guerre, données de fait, la situation actuelle des intérêts allemands dans les territoires d'Afrique, données de fait, les ressources de telle ou telle colonie ; données de fait, les discussions récemment poursuivies à propos des problèmes de matières premières et des colonies. Certaines données de fait ont été groupées en appendice pour ne pas alourdir le texte.

(4) Hauser, Introduction au Manuel de politique européenne, *Histoire diplomatique de l'Europe*, Paris, 1929, 2 vol.

D'autres figurent en note ; la plupart demeurent insérées au texte.

Mais on ne peut se dissimuler que les données essentielles d'une étude de relations internationales, ce sont des *volontés*.

Aussi a-t-il paru nécessaire d'étudier à propos des problèmes posés, non pas seulement l'objet des plaintes, mais aussi la formation des exigences elles-mêmes. Toute difficulté subie par une nation au cours de son activité économique et sociale ne donne pas lieu à une plainte, moins encore à une revendication. Quelles circonstances donnent à un grief la vigueur nécessaire pour que naisse un procès ? Quelles forces sociales appuient telle revendication donnée ? Il est difficile à priori d'apprécier l'efficacité d'une solution sans avoir tâché au préalable de définir la nature des besoins, besoins souvent très divers, qu'exprime une revendication unique. Enfin lorsqu'on aborde l'étude d'une solution, il serait nécessaire de s'efforcer au moins de rechercher quelle conception générale de l'ordre telle solution en apparence particulière, implique, et partant fortifie. Toute décision, toute abstention répondent à une exigence, mais cette décision, cette abstention, à leur tour, exigent. Elles engagent. Peut-être sera-ce plus tard une des fonctions de cette jeune « science des relations internationales » que d'étudier non pas seulement des groupements de faits, mais aussi et surtout des enchaînements d'exigences. On ne nous en voudra pas pourtant de ne pas avoir poussé jusqu'à ce point l'étude des solutions éventuelles à appliquer aux problèmes, essentiellement politiques, ainsi abordés.

b) Mais nous devons consacrer la plus grande partie de ce travail à l'étude du régime *juridique* internatio-

nal actuel des anciens territoires allemands et aux problèmes que poseraient soit la révision du statut actuel de ces territoires au cas où l'on jugerait opportun d'examiner les conditions d'un transfert de compétences, soit l'amélioration des garanties accordées aujourd'hui dans ces territoires et dans les territoires coloniaux en général, à l'activité des Etats tiers.

En ce qui concerne l'origine du régime juridique international actuel, nous avons très largement utilisé les travaux souvent dès aujourd'hui classiques, parus au cours des quinze dernières années à propos de la Conférence de la Paix. La Bibliographie américaine de W. Langer (5), est à cet égard un précieux instrument de travail. Le journal de David Hunter Miller (6), la longue étude de Baker (7), « Woodrow Wilson and the Peace settlement », les études de Beer (8) et de M. Antonelli (9) ont été déjà mises à profit, sinon par les ouvrages relatifs au régime des mandats immédiatement postérieurs au règlement de Versailles — ni l'ouvrage de Millot, ni celui de Stoyanowsky, ni ceux de Palacios, Van Rees, Bentwich, Cioriceanu n'avaient pu s'y reporter — du moins par M. Quincy Wright dans son important travail sur les « Mandats et la Société des Nations » (10). Aussi n'avons-nous aucunement la prétention d'apporter sur ces problèmes des données

(5) W. L. Langer, *Foreign Affairs Bibliography*, 1919-1932, New-York, 1932.

(6) D. Hunter Miller, *My Diary at the Conference of Paris*, 1928, 25 volumes.

(7) Ray St. Baker, *Woodrow Wilson and the World Settlement*, New-York, 1922.

(8) G. L. Beer, *African Questions at the Paris Peace Conference*, New-York, 1923.

(9) Antonelli, *L'Afrique et la Paix de Versailles*, Paris, 1921.

(10) Quincy Wright, *Mandates under the League of nations*, Chicago, 1930, 726 p.

nouvelles. Nous nous sommes bornés à joindre aux données fournies déjà par M. Wright quelques indications tirées d'ouvrages récemment parus, comme le livre de l'Italien Aldrovandi, « *Guerra diplomatica* » (11), utilisé par M. Moulin dans une étude relative à la situation de l'Italie au regard de la distribution des mandats (12), ou les Mémoires à tant d'égards précieux de M. Winston Churchill (13) et de M. Lloyd George (14), qui a livré au public divers documents peu connus encore à propos de la politique coloniale anglaise au cours de la guerre.

Au regard de l'étude du régime juridique même des territoires, l'embarras n'était pas dans la recherche de la documentation nécessaire. Nous ne pouvions oublier ici que nous devons étudier le problème des mandats en fonction du problème des revendications coloniales. Nous avons été contraints de laisser en dehors de notre étude l'examen de questions auxquelles des discussions doctrinales récentes ont donné un intérêt nouveau, telles que la question de la personnalité internationale de la collectivité sous mandat. L'embarras résultait plutôt de cette conviction que l'interprétation de textes extrêmement imprécis comme les textes du régime des mandats, laisse à l'interprète une grande liberté doctrinale. Constatant ce fait, M. Wright recommande aux interprètes de se préoccuper non seulement d'expliquer les décisions du présent, mais encore de préparer, à l'avenir, les solutions les plus favorables au sort des territoires

(11) Aldrovandi, *Guerra diplomatica*, Mondadori, 1936.

(12) Léo Moulin, « L'Italie et la distribution des mandats coloniaux au lendemain de la Guerre », *Revue Economique Internationale*, décembre 1937.

(13) Winston Churchill, « *The World Crisis* », 4 vol., Londres, 1923-1929 : trad. française, *La Crise mondiale*, Payot, 1924, 3 vol.

(14) Lloyd George, *War Memoirs*, Londres, 1933.

en cause : il y aurait dans l'institution des mandats, une sorte de « dynamisme » propre, une exigence latente, que l'interprète devrait non pas seulement respecter, mais dans la mesure de ses moyens, fortifier (15).

En fait, après une première période pendant laquelle l'idée d'un contrôle international effectif de l'administration mandataire avait été accueillie avec scepticisme, l'affirmation du rôle de la Société des Nations dans l'exercice du régime nouveau avait rendu légitime la construction de thèses juridiques nouvelles qui donnaient à l'activité de la Société, un champ plus large, et aussi des responsabilités plus étendues. Ces thèses ont été alors systématisées, dans diverses théories générales, par d'éminentes autorités du droit des gens (16).

Nous avons cru devoir ici, à l'encontre peut-être des attitudes précédentes, nous rallier à la conception *conventionnelle* et non purement réglementaire du statut des mandats, nous avons cru devoir accorder une importance particulière aux dispositions des traités, des conventions qui se sont trouvées à l'origine de la création du régime nouveau des colonies allemandes et dont la conclusion est antérieure au Pacte, ou contemporaine de son établissement. Puisque nous avons le dessein d'étudier en effet avant tout les problèmes de la *revision* d'un statut initial, nous nous sommes appliqués particulièrement à définir le caractère juridique des diverses opérations conventionnelles qui ont défini le régime nouveau et que l'on propose de modifier.

(15) Wright, *op. cit.*, p. 500 : « We must attempt to define the status of these territories in terms of future as well as of the present, and the past ».

(16) V. en particulier Scelle, *Précis de Droit des Gens*, t. I, p. 169 et suiv., et « Règles générales du Droit de la Paix », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1933, t. IV, p. 412.

Il nous a semblé difficile de nier l'importance du rôle de l'Etat à l'origine de la règle de droit international. Nous devons ici invoquer l'opinion d'un des auteurs mêmes qui se sont efforcés de construire avec le plus de vigueur le droit international sur la notion de *compétences*, M. Maurice Bourquin : « Toute norme de droit international est formellement établie par un *accord* entre les Etats qu'elle est appelée à régir. Aucun Etat ne peut être lié par une règle du droit des gens, aussi longtemps qu'il n'y a pas donné son assentiment, aussi longtemps qu'il n'a pas promis de l'observer... » (17) Etudiant le régime de la *souveraineté* sur les territoires soumis au mandat, nous n'avons pas cru pouvoir écarter *a priori* une notion, il est vrai, discutée, mais dont en définitive, il paraît moins facile de nier l'existence que de combattre les abus. Cependant, nous n'avons pas voulu voir dans cette souveraineté même autre chose qu'une liberté nécessaire pour un organe dans l'exercice de compétences que la règle de droit international vient à la fois limiter, et garantir.



Nous adressons ici l'expression de notre très profonde reconnaissance au Centre d'Etudes de Politique Etrangère, présidé par M. le Recteur CHARLÉTY, et à la Fondation Rockefeller, qui avaient bien voulu nous charger de la mission d'étudier au cours d'un voyage en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Pologne, les problèmes de la répartition des matières premières et des colonies,

(17) « Règles générales du Droit de la Paix », *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, 1932.

en vue de la préparation d'un mémoire à la Conférence des Hautes Etudes Internationales de 1937, et qui n'ont cessé de nous entourer, au cours de notre mission, des conseils et des appuis les plus précieux.

Que les Universités, les Instituts d'Etudes des Relations Internationales, les Instituts de Droit International, les Instituts de recherches économiques, les diverses Associations d'Etudes, tant publiques que privées, de Londres, Berlin, Kiel, Hambourg, Varsovie, Cracovie, etc., où nous avons reçu la plus amicale des hospitalités, veuillent bien trouver ici l'expression de notre particulière gratitude.

PREMIÈRE PARTIE

LE RÈGLEMENT COLONIAL
INTERNATIONAL
AUX TRAITÉS DE PAIX

INTRODUCTION

L'intérêt du règlement colonial défini lors des traités de paix n'est pas seulement d'avoir fixé le sort de territoires appartenant à l'une des puissances vaincues. D'une manière plus générale, les caractères de ces règlements constituent un témoignage de l'attitude adoptée par les négociateurs de Versailles à l'égard de la notion même d' « Empire ».

Il est certes exact, comme on l'a dit (1), que la création du régime des mandats a été l'effet d'un compromis entre une *tendance à l'annexion* des anciennes colonies allemandes d'une part, une tendance favorable à *l'établissement pour ces colonies d'un régime juridique international*, d'autre part. C'est ce que l'on a exprimé souvent au moyen d'une formule, semble-t-il, très profondément discutable, d'après laquelle l'établissement du régime des mandats était un compromis entre une tendance dite *impérialiste* et une tendance dite « *idéaliste* », anti-impérialiste (2).

Le conflit d'où est né le régime des mandats ne nous

(1) W. Rappard, Déclaration à la Commission Permanente des Mandats, P. V., 1^{re} session, p. 4.

(2) En l'absence de toute expression exacte en langue française pour désigner le phénomène de l'expansion d'influence d'un Etat hors de ses frontières, nous nous sommes servis déjà, dans l'introduction à cette étude, du mot « impérialisme ». Ici, c'est bien entendu, avec une acception nettement polémique qu'il est fait usage de cette même expression.

paraît pas pouvoir être défini par cette description sommaire.

Trois courants d'opinion, en effet, peuvent être distingués, semble-t-il, parmi les tendances politiques et sociales exprimées dans les années 1919-1920, à propos de la notion d'Empire.

En premier lieu, la guerre de 1914, ou plus précisément peut-être le développement de cette guerre, a donné au *fait impérial* une possibilité d'affirmation et aussi une *vigueur* dont il n'avait guère disposé jusqu'alors, même à l'heure où — précisément peut-être pour appuyer par une construction nouvelle une politique discutée, sinon même menacée — les *doctrines* de l'Empire, en Grande-Bretagne, par exemple, avaient été accueillies avec le plus de faveur.

C'est en effet un des caractères essentiels — aujourd'hui très largement étudié et reconnu — de la guerre mondiale d'avoir été une guerre non pas seulement de nations, mais d'Empires, d'avoir mis en jeu et avoir vu risquer de part et d'autre l'influence économique, politique ou morale dont pouvaient jouir les puissances bellicérantes hors de leurs frontières, au-delà des mers, en Afrique et en Asie même ; les conséquences de ces caractères, on le sait, sont loin d'être aujourd'hui épuisées.

L'importance du rôle joué par ces facteurs extra-européens a finalement modifié après la guerre, on ne l'ignore pas, la répartition des influences à l'intérieur même de l'Empire britannique. Aussi le souci de la *sécurité des Empires* dominait-elle à la Conférence de la Paix, l'attitude des Dominions, à un moindre degré de la Grande-Bretagne, à un moindre degré encore de la France.

En second lieu, il est exact qu'un important courant « *anti-impérialiste* » — au sens traditionnel de l'expression — dont l'origine est fort lointaine, s'était affirmé après la guerre à la suite des discours et des travaux des théoriciens révolutionnaires tout d'abord, à la suite enfin de la prise du pouvoir en Russie par les principaux chefs du marxisme-léninisme (3).

Ces doctrines qui aboutissaient à écarter d'une manière absolue toute politique d'expansion européenne, n'étaient pas pourtant acceptées par d'autres théoriciens du socialisme. Pour beaucoup d'entre eux, l'expansion des Etats d'Europe vers les terres encore vierges était non seulement légitime, mais encore nécessaire. Conformément à une attitude très fréquemment exprimée lors de la Conférence de la Paix, ils pensaient que l'une des tâches capitales du « socialisme international » était de parvenir à une répartition internationale « équitable » des ressources du globe et en particulier des matières premières, et que cette tâche de « distribution » ne pouvait être détachée de l'effort de développement d'exploitation, de l'effort même d'accroissement de la production. Aussi paraissait-il aux partisans de cette thèse que leurs attaques devaient porter moins sur l'existence même d'une politique d'expansion européenne et de domination, par des autorités étrangères, des peuples indigènes, que sur les *formes* revêtues aujourd'hui par cette expansion, sur les *formes* de cette domination. Il ne leur paraissait pas qu'un conflit *fondamental* pût opposer foncièrement, le souci de traiter les populations indigènes avec une relative humanité et le souci de préparer, grâce à une mise en valeur des ressources inexploitées et à une sorte de « mise en

(3) Antonelli, *L'Afrique et la Paix de Versailles*, Paris, 1921, p. 4.

commun », suivant un régime mal défini, des ressources ainsi livrées à la consommation, une ébauche d'un « socialisme international » (4).

Quelque opinion que l'on ait sur ces deux thèses, il faut noter que si l'influence *directe* de la première sur les travaux de la Conférence de la Paix a été extrêmement peu sensible, à l'inverse, l'influence directe de la seconde sur ces mêmes travaux a été *certaine* (5).

Influence d'autant plus forte que la thèse exprimée par ces dernières organisations ouvrières rejoignait et aussi complétait un troisième mouvement d'opinion particulièrement vigoureux.

Ce courant d'opinion était avant tout d'origine américaine. Il exprimait une attitude d'importance capitale au regard du problème général des échanges internationaux et du crédit : il définissait une *méthode de solution* des conflits entre les ambitions — jugées en elles-mêmes légitimes — d'une exploitation par diverses nations des territoires outre-mer ; cette méthode était caractérisée par l'adoption sur ces territoires d'un régime de non-discrimination douanière et de liberté d'investissements ; c'était la méthode utilisée déjà à Berlin, en 1885, à Algésiras en 1906, pour donner une solution diplomatique à un conflit d'ambitions rivales.

L'importance de ce courant était d'autant plus grande que, prêteurs des Puissances Alliées, les États-Unis se préoccupaient de la situation financière de leurs débi-

(4) Cf. les déclarations de M. Jouhaux, le 25 avril 1919, au Comité Economique suprême. Sur tous ces points, v. Kapp, *The efforts of the League of Nations towards a solution of the problem of raw materials*, Genève, 1937, et Antonelli, *op. cit.*, p. 3.

(5) Cette influence résulte directement du rôle joué par les autorités ouvrières « réformistes » dans les travaux de la Conférence, en particulier dans les travaux d'élaboration du Bureau International du Travail.

teurs : or la prospérité de l'Europe, anéantie par cinq années de guerre, ne pouvait renaître que d'un développement du *commerce*, l'accroissement des échanges apparaissant suivant les théories économiques alors communément répandues, comme la condition de l'accroissement dans chaque pays, du revenu national global. Le principe d'un accroissement des échanges inspira lors des délibérations de Versailles les nombreuses et ardentes interventions américaines au cours des discussions économiques et financières.

C'est donc entre deux méthodes, deux conceptions différentes des politiques d'expansion économique outre-mer que s'élevait lors des négociations du traité de paix, le conflit essentiel. En fait, la tendance favorable au régime d'expansion communautaire fut soutenue par le Président Wilson et la délégation américaine.

La solution donnée au conflit ne fut pas dépourvue d'élégance. Elle consista à faire usage à l'encontre des intérêts des partisans de l'annexion, d'un projet dont ils étaient les auteurs mêmes.

Inventée par le Général Smuts, délégué de l'Union Sud-Africaine, et répandue à la veille de la Conférence de la Paix, l'idée d'un régime *mandataire* — idée destinée, dans l'esprit de ses auteurs à résoudre les problèmes posés par la succession des Empires vaincus, Empire turc, Empire austro-hongrois — fut appliquée en fait à la détermination du sort, non seulement des territoires enlevés à la Turquie, mais des anciennes colonies allemandes elles-mêmes.



Ainsi l'abandon par l'Allemagne de ses droits au profit d'une institution « mandataire » répondait en

définitive aux exigences des divers partis en présence.

Au regard du passé, tout d'abord, un progrès parut accompli. La conscience de ce « progrès » fut, semble-t-il, la raison déterminante de l'adhésion du Président Wilson au régime nouveau. Le dépouillement de l'Allemagne semblait en effet devoir être considéré comme l'un des aspects principaux de la lutte contre cette forme d'« impérialisme » que les délégations réunies à Versailles s'efforçaient de condamner.

On n'ignore pas en effet que l'administration coloniale allemande, s'était signalée par une répression particulièrement sévère des révoltes indigènes, notamment dans le Sud-Ouest-Africain et au Tanganyika.

Antérieurement aux travaux de la Conférence de la Paix, divers Gouvernements avaient préparé des mémoires où se trouvaient réunis des documents et des témoignages accablants pour les méthodes de colonisation mises en œuvre dans les territoires allemands. Un « Livre Bleu » préparé par le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine et incorporé aux documents britanniques de la Conférence, et un « Livre Gris » élaboré par le Gouvernement belge furent soumis aux délégations de la Conférence de la Paix. Les polémiques ainsi engagées provoquèrent en Allemagne de très violentes protestations ; ces polémiques d'ailleurs s'éteignirent au cours des années suivantes : en 1926, le Livre Bleu préparé par l'Union Sud-Africaine fut solennellement brûlé. S'il était exact que les documents ainsi présentés aient offert au public un récit des événements très nettement et systématiquement hostile à l'Allemagne, il n'était pourtant pas contestable qu'un grand nombre de ces relations se trouvaient exactes. Le rôle de ces documents au cours des discussions coloniales qui eu-

rent lieu dans les premières années de l'après-guerre, fut extrêmement considérable (6).

La création d'un régime colonial mandataire d'autre part, engageait l'avenir. L'institution élaborée dans la hâte paraissait dès l'abord viable. Le Président Wilson ne semble pas avoir mis en doute que le régime nouveau pourrait un jour servir de modèle à une réforme plus générale des anciennes méthodes de gestion coloniale. *Il serait infiniment inexact de voir dans la création du régime mandataire une pure et simple mesure de circonstance.* En fait — nous aurons l'occasion plus loin de reprendre cette idée — l'institution de ce régime ne peut être isolée dans le temps. Elle apparaît comme un aboutissement des méthodes de règlement des conflits d'ambitions rivales dans les territoires d'Outre-Mer, élaborées plus de trente années auparavant à la Conférence de Berlin. Dans l'esprit des auteurs du système nouveau, par ailleurs, l'adoption de ce régime au regard des anciennes colonies allemandes n'était en elle-même qu'une étape ; l'institution devait posséder dans l'avenir une exigence, une destinée propre.

(6) V. bibliographie sur ce point, à la fin du volume.

CHAPITRE PREMIER

CONDITIONS HISTORIQUES DU TRANSFERT DE SOUVERAINETÉ (1)

Lorsque la Conférence de la Paix se réunit à Paris en janvier 1919, les anciennes possessions allemandes se trouvaient soumises au régime de l'occupation de guerre.

Le Japon avait conquis Kiao-Tchéou et occupé sans peine les îles allemandes du Pacifique Nord. Des troupes anglaises, sous la direction du Général Smuts, aidées de troupes belges avaient conquis le Tanganyika. Des troupes françaises et anglaises s'étaient emparé du Cameroun et du Togo, des troupes de l'Union Sud-Afri-

(1) Sur les négociations de la Conférence de la Paix, v. Temperley, *A history of the Peace Conference of Paris*, Londres, 1920-1924, 6 vol. ; Ray Stannard Baker, *Woodrow Wilson and the World Settlement*, New-York, 1922, 3 vol. ; David Hunter Miller, *My Diary at the Conference of Paris*, 1928, 25 volumes ; *The Drafting of the Covenant*, New-York, 1925, 2 vol., et « The Origin of the Mandates System », *Foreign Affairs*, janvier 1928, p. 277 et suiv. ; Pitman B. Potter, « Origin of the System of Mandates under the League of Nations », *American Political Science Review*, XVI (nov. 1922), p. 563 et suiv. ; Millot, « Les Mandats Internationaux », première partie, *Historique sommaire*, Paris, thèse 1924 ; Heinrich Schnee, « Entstehung und Entwicklung des Mandatssystems », *Zeitschrift für Politik*, 1924 (XIII), p. 381 et suiv. ; L. Aldrovandi, *Guerra diplomatica*, Mondadori, 1936 ; Antonelli, *L'Afrique et la Paix de Versailles*, Paris, 1921 ; Léo Moulin, « L'Italie et la distribution des mandats coloniaux au lendemain de la Guerre », *Revue Economique Internationale*, décembre 1937, p. 478.

caine enfin, sous la direction du général Botha, étaient entrées en possession du Sud-Ouest Africain allemand. Des troupes d'Australie et de la Nouvelle Zélande tenaient la Nouvelle-Guinée, l'île de Nauru et Samoa (2).

Quelles étaient les *dispositions de volonté* des négociateurs des traités de paix à l'égard des territoires conquis ?

Des accords secrets de 1914 et 1916 (3) avaient prévu la répartition entre l'Empire Britannique, la France et le Japon, des territoires allemands conquis. Le traité secret d'avril 1915 d'autre part prévoyant l'entrée en guerre de l'Italie, faisait une allusion nette à l'hypothèse d'un « accroissement de territoire » au profit de la France et de l'Angleterre.

Divers rapports secrets relatifs à la politique à suivre à propos des colonies ont été récemment publiés par M. Lloyd George dans ses Mémoires (4).

Il faut signaler en particulier le memorandum établi par Sir William Robertson, chef général de l'Etat Major Impérial, daté du 31 août 1916. Les points 14 et suivants du memorandum traitent d'un éventuel règlement colonial ; en particulier le 17^e point déclarait :

« 17. En Afrique les difficultés sont encore plus grandes. L'Union sud-africaine, après son expérience de la guerre, ne semble pas disposée à tolérer le voisinage d'une grande puissance étrangère. Elle a conquis le Sud-Ouest africain allemand avec ses propres forces, et pris une part prépondérante dans la campagne en

(2) Cf. Couget, *Les colonies allemandes avant et pendant la Guerre*, thèse, Toulouse, 1917.

(3) Accords secrets franco-britanniques des 30 août 1914, 4 et 24 mars et mai 1916. (Fauchille, *Traité*, 8^e ed., t. I, 2^e partie, p. 818, note 2). Cf. le communiqué officiel publié par *Le Temps* du 30 janvier 1919.

(4) Lloyd George, *War Memoirs*, Londres, 1933, p. 859 sqq.

Afrique Orientale. Nous paraissions, par suite, devoir aborder la Conférence de la Paix avec le Togo comme seule possession dont nous puissions user librement dans le but de négocier ».

Dans un rapport de 1917, portant sur la « Situation Stratégique et Militaire Générale et particulièrement sur le Front Occidental » le Général Smuts définissait ainsi le premier but de guerre de l'Empire « 1° Destruction du système colonial allemand en vue d'assurer la sécurité future de toutes les communications d'importance vitale pour l'Empire Britannique. Ceci, ajoutait le Général Smuts, a déjà été fait, événement d'une énorme valeur qui ne doit pas être remis en question dans des négociations de paix ».

En 1918 pourtant, M. Lloyd George parlant le 5 février devant l'Assemblée des Trade-Unions de Londres, déclarait que le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui devait former le principe fondamental des négociations ultérieures de la paix, était applicable et devait être appliqué à la définition du régime des anciennes colonies allemandes (5).

Quant aux volontés de la délégation américaine, elles n'avaient pas été exprimées d'une manière précise. Lors de son célèbre message au Congrès, le Président Wilson avait réclamé dans son Cinquième Point « un arrangement librement débattu, dans un esprit large et absolument impartial », de toutes les revendications coloniales; pour ces questions de souveraineté, les intérêts des populations en jeu pèseraient d'un même poids que les revendications équitables du gouvernement dont le titre serait à définir. Au cours de la traversée, fin 1918, le Président Wilson s'entretint avec les experts de la

(5) Lloyd George, *op. cit.*, p. 2524.

délégation américaine sur le sort des anciens territoires allemands. Aucune décision nette ne fut prise. Miller (6) écrit que le Président avait paru songer à un « régime international » mais les modalités de cette internationalisation n'avaient été en aucune manière précisées.

L'idée d'un régime colonial international avait eu pourtant dès avant la fin de la guerre, et au moment de l'ouverture de la Conférence de la Paix, de nombreux défenseurs.

Il n'est pas douteux que le projet de mandat présenté par le Président Wilson peu après son arrivée à Paris, le 10 janvier 1919 (7) était très nettement inspiré de la proposition du Général Smuts contenu dans l'ouvrage retentissant publié par celui-ci, quelques semaines avant l'ouverture de la Conférence, sous le titre « *The League of Nations, a practical suggestion* ». Mais quelle était l'origine de l'idée du Général Smuts elle-même ?

M. Stoyanovsky (8) estime que le Général Smuts s'inspira des conventions conclues entre la Grande-Bretagne et l'Union Sud-Africaine en 1909, à propos de l'administration du Basutoland et du Bechuanaland. Une sorte de « mandat » était donné à l'Union par la Grande-Bretagne en vue de l'administration de ces territoires.

M. Pitman B. Potter (9) considère que les propositions faites par le Président Roosevelt et le secrétaire d'Etat

(6) Miller, *Diary*, t. I, p. 171 sqq. V. aussi du même auteur, l'article intitulé « Origin of the Mandates System », *Foreign Affairs*, janvier 1928, qui reproduit des passages de son ouvrage : *The Drafting of the Covenant*, New-York, London, 1928, 2 volumes.

(7) Le texte de ce projet est publié par Miller, *The Drafting of the Covenant*, t. II, p. 87, et par Baker, *op. cit.*, t. III, p. 108.

(8) Stoyanovsky, *La Théorie Générale des Mandats Internationaux*, Paris, 1925, p. 12.

(9) Potter, *op. cit.*, p. 580.

Root à propos du Maroc, lors de la Conférence d'Algésiras, aux termes desquelles la France et l'Espagne devaient être désignées comme « mandataires » de toutes les Puissances avec la mission de maintenir l'ordre et de garantir l'égalité d'accès du territoire pour toutes ces puissances, ont pu inspirer directement les premiers partisans du régime mandataire. M. Schneider (10) met en doute que l'influence de ces principes, tombés dans l'oubli, aient pu s'exercer lors des délibérations de la Conférence de la Paix. Divers auteurs ont cru pouvoir discerner des précédents du régime mandataire dans la mission confiée par le Congrès de Vienne en 1815 à la Grande-Bretagne à propos des îles Ioniennes, ou dans l'exercice par une commission européenne d'un contrôle sur l'administration de la Bulgarie, de la Roumélie et de la Crète, à la suite du Congrès de Berlin de 1878. Lord Lugard, avec juste raison, semble-t-il, a fait ressortir les analogies du système mandataire avec le régime prévu par la Convention du Congo, conclue à la Conférence internationale de Berlin (11). Il paraît certain que le général Smuts a pris connaissance des comptes-rendus des délibérations d'un Comité composé d'experts américains et anglais réuni à Londres en novembre 1918; diverses conclusions des débats de ce Comité furent publiées dans la Round Table en décembre 1919 (12). L'idée d'un régime mandataire avait été formellement envisagée au cours de ces discussions.

Quant à la France, elle paraissait a priori favorable à une annexion des anciens territoires allemands (13).

(10) Schneider, *Das völkerrechtliche Mandat*, Stuttgart, 1926.

(11) Lord Lugard, *The Dual mandate in British tropical Africa*, 2^e édition, 1923, p. 53. Sur tous ces points, cf. Wright, *op. cit.*, p. 19.

(12) Cf. « Windows of Freedom », *Round Table*, décembre 1918, mars 1919, p. 26-28-33-92-249-259. Cf. Wright, *op. cit.*, p. 22, note 53 a.

(13) V. les déclarations de M. Simon, ministre des Colonies, à la

Lors de l'ouverture de la Conférence de la Paix, les volontés en présence n'étaient donc pas précisées encore. Néanmoins, les régimes applicables avaient fait l'objet d'assez nombreuses et assez nettes déclarations pour que l'on pût prévoir à la Conférence de la Paix, une discussion ample et vive.

I. — LE RÈGNE DES PRINCIPALES PUISSANCES ALLIÉES ET ASSOCIÉES

Le 13 janvier, le Conseil avait accepté la liste des sujets de discussion établie par le Président Wilson. En premier lieu devait être examiné le projet de fondation de la Société des Nations; en second lieu les problèmes de réparations et les questions territoriales; en dernier lieu seulement les questions coloniales (14).

L'effort de M. Lloyd George tendait à instituer dès l'abord, et autant que possible, avant même l'élaboration du Pacte, un débat sur le sort des anciennes colonies allemandes. Le 22, le projet de création de la Société des Nations avait été renvoyé par une résolution à une commission spéciale, dont Wilson devait être Président. Le 23, M. Lloyd George souleva la question coloniale (15). Clemenceau et Sonnino l'approuvèrent aus-

Chambre des Députés, le 17 septembre 1919. (Chambre des Députés, Débats parlementaires, 18 septembre 1919). Mais la note préparée par M. Tardieu sur les instructions de Clemenceau pour M. Lloyd George (Tardieu, *La Paix*, Paris, 1921, p. 129) n'adoptait pas, à l'égard des colonies allemandes, une attitude d'intransigeance.

(14) Baker, t. I, p. 251.

(15) Baker, *op. cit.*, t. I, p. 251, voit dans cette attitude de Lloyd George le désir non seulement de présenter immédiatement ses exigences, mais aussi d'« éprouver » dès l'abord la valeur combattive exacte de son partenaire américain. Le Président Wilson était, en effet, suivant l'expression de Baker, le « great unknown factor » à

sitôt. Même s'il n'y avait pas eu entre eux, comme le croit Baker (16), un accord préalable, M. Lloyd George avait la certitude que, sur la nécessité d'une discussion immédiate du problème de la répartition des biens allemands, le front des Alliés serait uni : il n'ignorait pas qu'il n'en serait pas toujours ainsi ; il fallait mettre à profit le moment, il faut l'avouer, propice pour affirmer une unité que chacun jugeait menacée.

L'argument de M. Lloyd George en faveur d'une discussion immédiate, était que les problèmes « orientaux » et « coloniaux » étaient moins compliqués (« involved ») que les problèmes « européens » et qu'ainsi, ce serait économiser du temps que d'en aborder immédiatement l'étude.

Le trait était direct. Le Président Wilson répliqua qu'il préférerait hâter la solution des problèmes *européens*, puisque l'inquiétude du monde n'avait pas d'autre origine que l'incertitude de l'Europe elle-même (17). On s'accorda à remettre à quelques jours la discussion du sort des possessions allemandes d'outre-mer.

M. Lloyd George n'était pas battu. Il eut recours à un procédé de théâtre : le lendemain, à la séance du Conseil des Dix, il ouvrit la porte aux délégués des Dominions.

A) L'ACCORD SUR L'ASPECT NEGATIF

Cette séance du 24 janvier 1919 nous a été depuis lors

Paris, alors que Lloyd George, Sonnino et Clemenceau avaient appris par leur action commune pendant la guerre, à se comprendre, ou du moins à se mesurer.

(16) Baker, p. 252.

(17) « ...the world's unrest arose from the unsettled condition of Europe, not from the state of affairs in the East, or in the colonies... » (Minutes secrètes, d'après Baker, *op. cit.*, p. 253).

souvent décrite (18). Tragi-comédie, coupée d'intermèdes plaisants — on songe aux interventions de M. Hugues, délégué australien, dont la surdité réelle et persistante, bien qu'il usât pour écouter les orateurs d'un instrument que M. Winston Churchill compare à un « fusil mitrailleur », lui interdisait de suivre de près les discussions (19) — et de scènes dramatiques, — d'autant plus dramatiques que toute parole inutile, désormais devenait dangereuse, — dramatiques ainsi par leur simplicité même.

Les délégués des Dominions déclarèrent être venus pour présenter leurs prétentions à la possession des anciennes colonies allemandes, conquises par les troupes de leurs nations.

Un bref échange de vues commença aussitôt. M. Lloyd George déclara que « la seule chose qu'il voulait dire, au nom de l'Empire britannique, était qu'il était très vivement opposé au retour d'aucune de ses anciennes colonies à l'Allemagne ».

Le Président Wilson dit qu'il pensait que chacun était d'accord pour s'opposer à une restitution (20) des colonies allemandes.

M. Orlando, au nom de l'Italie, et le baron Makino, au nom du Japon, donnèrent leur accord (21). La question était ainsi réglée.

On ne saurait attirer l'attention avec trop de vigueur sur le caractère de cette discussion si brève qui parve-

(18) Baker, *op. cit.*, p. 254. Ces descriptions ont été souvent citées. Le récit qu'en a donné M. Winston Churchill dans ses Mémoires (*The World's Crisis*, 4 vol., Londres, 1920-1924) est d'un intérêt particulier (trad. fr. t. IV, p. 152).

(19) W. Churchill, *ibid.*

(20) Le mot employé par Wilson était « restoration ». (V. Baker, *ibid.*, p. 255).

(21) Baker, *op. cit.*, p. 255.

naît à un jugement unanime. Il paraît difficile, en dépit qu'on en ait, d'affirmer que la « volonté du Président Wilson » exigeait le maintien sous une forme ou sous une autre, de droits allemands aux colonies : la volonté du Président Wilson s'est affirmée au cours de cette séance, avec une absolue netteté.

B) DÉSACCORD SUR LES ASPECTS POSITIFS

Désaccords et Compromis à propos de la fixation des compétences

Trois jours après la séance du 24 janvier où l'unanimité s'était faite contre les prétentions allemandes, le Conseil des Dix aborda la partie constructive de sa tâche : il examina le projet d'un régime mandataire.

La séance du 27 janvier fut remplie par un long et important exposé du Président Wilson. Après avoir attiré l'attention sur la nécessité d'écarter à priori toute annexion, le Président Wilson aborda l'étude d'une administration par mandataires au nom de la Société des Nations. Ainsi se précisait le conflit entre la thèse des Dominions favorable à l'annexion et la thèse wilsonienne du régime international.

M. Lloyd George s'efforça, dès le 29, dans une réunion qu'il tint avec les représentants des Dominions, de définir avant la séance même du Conseil des Dix, les termes d'un compromis. La disposition essentielle de ce compromis était la création d'un régime de *mandats C* qui serait applicable aux colonies occupées par les Dominions et assurerait aux Dominions des droits extrêmement étendus à l'égard de ces territoires sans les astreindre

dre à une garantie d'égalité économique envers les tiers. Le Colonel House eut connaissance du compromis qu'il approuva nettement (22). Ainsi on pouvait croire que l'unanimité serait aussi facile à obtenir à propos de la création du régime futur des colonies allemandes qu'elle l'avait été pour l'abandon du régime antérieur.

Le 30 au matin, il parut tout d'abord que cette attente ne serait pas déçue. M. Lloyd George exposa les termes du compromis. Hughes, délégué australien, confirma son approbation. Quelques instants plus tard, Clemenceau proposait de passer à l'examen d'une autre question et le délégué japonais, M. Makino, exprimait sa satisfaction de l'accord obtenu.

C'est à cet instant qu'éclata l'orage ; la crise, qui parvint à son point extrême lors de la séance de l'après-midi, fut une des plus graves, une des plus profondes aussi de la Conférence de la Paix.

Wilson avait exprimé un doute à propos de la question de savoir si l'on pouvait parvenir à une décision définitive à propos des mandats avant que la création de la Société des Nations fût achevée. M. Lloyd George avait demandé que la résolution à propos des mandats fût, en tout état de cause, adoptée à titre provisoire. L'incident avait été clos. C'est en revenant sur cette discussion, que Hugues, au cours même de la séance du matin, provoqua la crise.

Il déclara qu'il avait accepté un compromis précis, mais que la déclaration de Wilson avait « altéré » (disturbed) le compromis auquel il avait donné son approbation. Il se refusait désormais à consentir à un régime mandataire « provisoire » dont la nature exacte

(22) Miller, *op. cit.*, I, 109. Le colonel House jugea que la création du régime de mandats C constituait un « fair compromise ».

demeurerait inconnue. Avec plus de douceur, mais non moins d'insistance, le délégué du Canada, M. Robert Borden, demanda une décision rapide et définitive. La séance fut renvoyée à l'après-midi.

Nous ne savons rien aujourd'hui évidemment des conversations qu'eurent entre eux les délégués des Dominions entre les deux séances. En fait, il apparut vite que les délégués des Dominions avaient jugé bon de préciser leur attitude. Massey, Néo-Zélandais, à l'ouverture de la séance, revint à la charge, non sans violence. Il plaida en faveur de la thèse de l'annexion et attira une fois de plus l'attention sur les compromis exposés le matin. La création des mandats C était la condition unique de son adhésion au régime nouveau. Il exigea du Président Wilson une acceptation sans réserve des dispositions du compromis.

Wilson demanda « s'il fallait comprendre que la Nouvelle-Zélande et l'Australie avaient présenté à la Conférence un « *ultimatum* ». Une semaine à peine après l'ouverture des séances politiques de la Conférence, surgissait brutalement ainsi la menace d'une rupture.

Massey craignit d'avoir été trop loin ; à la question de Wilson, il répondit très vivement : « Non », mais Hugues dont on ne savait exactement s'il avait suivi mot pour mot le débat, déclara avec vigueur que « la résolution représentait pour lui le maximum des concessions » possibles.

Ce fut le conquérant même de l'un des territoires en cause, le général Botha, de l'Union Sud-Africaine, qui apaisa la tourmente. Dans un discours assez long, prononcé d'un ton conciliant, il exprima sa confiance envers la Société des Nations qui « serait composée pour la plus grande part par les personnes mêmes qui étaient

présentes ce jour-là » et qui « comprendrait la situation » et ne « rendrait pas impossible à un mandataire le gouvernement du territoire ». Massey déclara qu'il n'avait jamais entendu user de « menaces » et qu'il ne pouvait cependant faire sans instructions supplémentaires de son Gouvernement aucune concession qui outrepassât la résolution elle-même. L'incident était aplani (23).

Accepté en principe, le projet de création du régime des mandats, tel qu'il résultait de la résolution du Conseil des Dix (24) fut soumis à la Commission de la Société des Nations et accepté avec quelques modifications (25).

Le projet de Covenant, on le sait, fut publié le 14 février et définitivement accepté le 6 mai 1919.

b) Désaccords et compromis à propos de l'attribution des compétences

La presse du 7 mai 1919 publia un communiqué laconique ainsi conçu :

(23) Ce même jour, le Conseil aborda un aspect important du régime des Mandats. Dès cette séance, les délégués entendirent préciser de manière aussi explicite que possible, le droit du Mandataire de recruter des troupes indigènes dans les territoires sous mandat. L'accord se fit entre M. Clemenceau, M. Lloyd George et le Président Wilson pour reconnaître la légitimité d'une levée de troupes destinée à la défense du territoire.

(24) Le projet du Général Smuts présenté à la Commission de la Société des Nations ne reproduisait pas les deux premiers paragraphes rappelant la mauvaise administration allemande dans les colonies et comprenait en outre l'insertion de deux paragraphes traitant du contrôle du Conseil de la Société des Nations et de la Commission Permanente des Mandats.

(25) Voir pour le récit détaillé des discussions du projet au sein de la Commission, Miller, *op. cit.*, II, 96, 226. Le Général Smuts avait inséré le mot « if » dans le paragraphe relatif aux droits du mandataire dans les territoires sous mandat administrés « under the

« Le Conseil des quatre chefs de Gouvernement a pris dans sa séance du 6 mai après-midi, les résolutions suivantes relatives aux anciennes colonies allemandes :

1) Sur l'Est Africain, le mandat sera exercé par la Grande-Bretagne.

2) Sur le Sud-Ouest Africain, par la Ligue Sud-Africaine.

3) Sur les îles Samoa, par la Nouvelle-Zélande.

4) Sur les autres possessions allemandes au Sud de l'Equateur par l'Australie.

5) Sur Nauru, île située entre l'archipel des îles Gilbert et celui des îles Marshall, par l'Empire britannique.

6) Sur les îles du Pacifique, au Nord de l'Equateur, par le Japon.

Pour ce qui concerne le Togo et le Cameroun, la Grande-Bretagne et la France détermineront elles-mêmes le régime futur de ces colonies... »

Nous connaissons extrêmement mal les conditions dans lesquelles cette décision fut prise (26). Wilson, Lloyd George et Clemenceau semblent avoir été les seuls présents, en dépit des informations premières qui indiquaient la présence de Sonnino (27).

Le 7 mai, le jour même où à l'Hôtel Trianon-Palace, les conditions du traité de paix étaient remises à la délégation allemande, lecture fut faite au Conseil Supérieur de l'attribution des mandats.

law of the mandatory state as if integral portion thereof ». Le délégué japonais demanda l'élimination de ce mot. Smuts se référa à cette discussion pour affirmer plus tard l'idée de souveraineté de l'Etat mandataire dans les territoires sous mandat.

(26) V. Temperley, *A history of the peace Conference of Paris*, 5 vol., Londres, 1920-24. Baker, *op. cit.* Cf. Léo Moulin, article précité, *Revue Economique Internationale*, p. 478 et suiv.

(27) Moulin, *op. cit.*, p. 475.

Nous avons plus de détails sur cette deuxième séance, grâce aux relations qui en ont été données par un italien, Luigi Aldrovandi (28). Un vif conflit opposa Orlando à Clemenceau. Orlando protesta contre l'exclusion de l'Italie du partage. Clemenceau répondit : « Vous n'avez pas quelque chose en Afrique Orientale ? » Orlando répliqua en invoquant le traité secret de Londres, dont le ministre des Colonies Simon, donna lecture. Lloyd George se montra conciliant et déclara ne pas contester la validité de l'article 13 du traité de Londres aux termes duquel l'Angleterre et la France reconnaissaient en principe que l'Italie pourrait (Clemenceau insista sur le mot « pourrait ») donner lieu à des compensations à l'Italie, au cas où l'Angleterre et la France verraient s'accroître leur territoire (29).

De violentes protestations accueillirent la publication de la décision du 6 mai. Elles émanaient de l'Italie, du Portugal et de la Belgique. Satisfaction fut donnée à la Belgique à la suite d'un accord conclu entre l'Angleterre et la Belgique le 30 mai 1919, approuvé par le Conseil le 21 août 1919 (accord Orts-Milner). Le Portugal qui s'estimait, lui aussi, lésé, obtint en toute souveraineté, le territoire de Kionga (25 septembre 1919).

(28) Luigi Aldrovandi, *Guerra diplomatica*, Mondadori, 1936. Cf. Moulin, *op. cit.*, p. 487.

(29) C'est alors que Lord Balfour intervint pour signaler sans insister que l'acquisition de mandats ne pouvait être exactement considérée comme un accroissement de territoire. Sur tous ces points, voir l'étude précise de Moulin, *op. cit.*, p. 488.

II. — LE RÈGNE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LA DISSIDENCE DES ÉTATS-UNIS

L'histoire de la formation du régime des mandats, l'histoire des événements qui se sont écoulés entre l'adoption du Pacte de la Société des Nations et la détermination des Chartes des mandats — de janvier 1920 à la fin de l'année 1922 — est une des plus confuses de l'après-guerre.

Les pouvoirs de la Société des Nations à propos de la définition des termes des mandats et de la désignation des mandataires n'étaient pas précisés par les textes avec exactitude (30). La Société des Nations n'entrait en fonctions qu'après qu'il eût été procédé à la création même du régime des mandats et à la nomination des Etats mandataires.

Par ailleurs, quelle allait être la situation juridique des Etats-Unis au regard des colonies allemandes ? Ces colonies avaient été cédées aux « Principales Puissances Alliées et Associées ». En ne ratifiant pas le traité de Versailles, les Etats-Unis perdaient-ils tout droit à prendre part aux délibérations relatives à la création du régime nouveau ?

Pratiquement, les deux difficultés ainsi soulevées se joignent l'une à l'autre : c'est au moment où la Société des Nations tentait de préciser ses attributions et de faire valoir ses exigences, au moment où le régime des

(30) Art. 32, § 8 : « Si le degré d'autorité de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ».

mandats C se trouvant déjà approuvé, la Société des Nations abordait l'étude des mandats A et B, que l'intervention des Etats-Unis vint remettre en question les décisions prises et obliger ainsi à de nouveaux débats.

En fait, le rapporteur du problème des mandats devant la Société des Nations, M. Hymans (31), écarta les plus irritantes questions de principe. Il fit entendre que la Société des Nations bornerait son activité à conférer un *titre* valable à l'exercice par l'Etat mandataire des compétences que lui attribuait le Pacte et à vérifier en vue d'approbation les chartes des mandats.

La rédaction de ces chartes fut laborieuse. La Commission qui devait les élaborer, réunie à Londres sous la présidence de Lord Milner, n'avait pu, en raison des divergences de vue entre les puissances, — à la suite en particulier de remarques introduites par la France et le Japon — aboutir à une décision unanime. La Société des Nations dut insister à diverses reprises auprès des puissances pour que lui fussent adressés les projets à examiner. L'adoption finale des chartes de mandats C par la Société des Nations eut lieu le 17 décembre 1920. L'adoption des chartes des mandats B dut être remise après que les incidents soulevés par les Etats-Unis eussent été aplanis : elle ne put avoir lieu avant le 18 juillet 1922.

L'intervention des Etats-Unis, en effet, n'avait pas eu lieu dès l'ouverture des travaux de la Société des Nations. Invités à participer à l'élaboration des textes

(31) Le rapport de M. Hymans fut adopté, le 5 août 1920, par le Conseil de la Société des Nations (*J. Officiel de la Société des Nations*, I, p. 334 à 341, documents *S.D.N.*, n° 161). Ce ne fut qu'après de vives discussions, et malgré l'intervention de Lord Cecil, que la compétence du Conseil en la matière fut préférée à celle de l'Assemblée (cf. Millot, *op. cit.*, p. 61).

définitifs du régime nouveau des colonies, les Etats-Unis avaient d'abord décliné l'offre qui leur était ainsi faite. Ce n'est qu'à la suite des difficultés soulevées tant par la main-mise du Japon sur l'île de Yap, que par l'octroi de concessions pétrolifères dans les territoires sous mandat A, que les Etats-Unis réclamèrent le droit de collaborer aux travaux de la Société des Nations (32). Leur revendication, d'après M. Wright, était sans fondement juridique valable. Elle fut basée d'abord sur l'article 119 du traité de Versailles, en outre sur les dispositions du traité de Berlin, enfin sur la participation des Etats-Unis à la conquête des territoires en cause. Il faut reconnaître qu'aucun de ces arguments n'était décisif. Par suite de la non-ratification du traité de Versailles, les Etats-Unis devenaient des « tiers » par rapport aux parties du traité et ne pouvaient se voir ni imposer d'obligations ni attribuer de profits en vertu de ses dispositions. Au traité de Berlin, l'Allemagne en « cédant » ses colonies disposait de biens qui ne lui appartenaient plus. Quant à la conquête, s'il était exact que les Etats-Unis y avaient participé, il était faux de soutenir qu'elle avait pu conférer aux Etats-Unis des titres juridiques à l'acquisition d'une compétence sur les territoires, puisque l'éventualité d'une acquisition de droits par voie de conquête avait été formellement écartée par les Alliés. Après avoir envoyé une première note au Conseil, les Etats-Unis s'adressèrent aux Prin-

(32) La réclamation des Etats-Unis fut tout d'abord présentée dans une note du 20 novembre 1920 (*J. Off. de la S.D.N.*, mars-avril 1921, p. 72), adressée au Conseil de la Société des Nations, puis le Conseil de la Société ayant invité le Gouvernement des Etats-Unis à s'adresser aux Puissances mandataires elles-mêmes, dans une note du 2 avril 1921 adressée à ces Puissances (*New-York Times*, 7 avril 1921). Cf. sur tous ces points, Wright, *op. cit.*, p. 53. Diverses dates indiquées par Millot, *op. cit.*, p. 65 et suiv., doivent être rectifiées,

cipales Puissances Alliées et Associées. Les négociations furent longues et confuses. Elles aboutirent à la signature de traités particuliers entre les Etats-Unis et les Puissances Mandataires par lesquels les Etats-Unis reconnaissaient les institutions nouvelles et obtenaient en échange dans les territoires soumis au régime mandataire la jouissance de droits semblables à ceux que ce régime prévoyait en faveur des Etats membres de la Société des Nations. Ces traités furent signés le 13 février 1923 et ratifiés le 3 mars 1924 avec la France pour le Cameroun et le Togo; le 16 avril 1923 (ratifié le 3 mars 1924), avec la Belgique pour le Rouanda-Urundi, le 10 février 1925 avec l'Empire britannique pour le Cameroun britannique, le Togo britannique et le Tanganyika, le 11 février 1922 avec le Japon pour les îles du Pacifique Nord. On remarque qu'en dehors de ce dernier traité qui avait pour objet essentiel de régler le différend de l'île Yap, les mandats C n'ont fait l'objet d'aucune reconnaissance particulière. Leurs chartes étaient approuvées et leurs mandataires désignés quand les Etats-Unis présentèrent leur requête : la situation juridique de ces mandats par rapport aux Etats-Unis n'a jamais été formellement régularisée — en admettant que la nécessité d'une pareille régularisation eût été fondée en droit.

CHAPITRE II

SOURCES JURIDIQUES DU RÉGIME ACTUEL DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

De nombreux *faits juridiques* ou *actes juridiques* ont comporté des effets au regard de la détermination des compétences exercées à la suite de la guerre sur les anciennes colonies allemandes.

Ces faits juridiques et actes juridiques sont les suivants :

- 1° L'occupation de guerre ;
- 2° La décision du Conseil des Quatre du 7 mai 1919, modifiée le 21 août 1919 ;
- 3° Le traité de paix de Versailles ;
- 4° Le traité de Berlin du 25 août 1921 entre les Etats-Unis et l'Allemagne ;
- 5° Les chartes constitutives du régime des mandats.

Ces textes sont nombreux. Par ailleurs, comme tous les textes élaborés à la suite d'une succession de compromis, ils sont assez riches de précision à propos des règles de détail applicables aux institutions créées, muets ou du moins peu explicites, sur les principes eux-mêmes.

En raison de ces caractères, les sources juridiques du régime actuel de la répartition des compétences ont donné lieu à de graves difficultés d'interprétation.

Il ne s'agit pas en effet ici seulement de définir le sens de telle ou telle disposition d'un traité : *il s'agit d'établir une harmonie entre des dispositions très diverses par leur nature, insérées dans des instruments juridiques distincts*. L'établissement de cette harmonie suppose soit que l'on crée entre ces textes une hiérarchie, soit que l'on s'efforce de concilier les dispositions elles-mêmes, parfois, d'apparence au moins, contradictoires.

Ces difficultés sont connues depuis longtemps : elles expliquent en partie l'abondance de la littérature juridique consacrée au régime des mandats. Il n'est pas d'étude relative à ce régime qui ne leur accorde une particulière sollicitude.

Mais il faut observer que l'interprétation de ces textes a presque toujours été faite aujourd'hui à propos de l'examen d'une question précise : le problème de l'attribution de la souveraineté en matière de mandats.

Cette méthode est, semble-t-il, sujette à critiques.

Il est bien évident, certes, que l'étude des *rapports* juridiques de deux dispositions suppose l'étude préalable de leur contenu : pour préciser notamment le rôle exact à attribuer à chacun des textes applicables au régime des mandats, il pouvait être indispensable d'examiner quelles conceptions de la souveraineté exprimaient leurs différentes dispositions.

Mais d'autres considérations peuvent aussi intervenir, et cette intervention est d'autant plus nécessaire que les dispositions à interpréter sont moins explicites. Considération du caractère formel des textes, insérés

les uns dans le Pacte de la Société des Nations, les autres dans des traités-contrats ; considération aussi de la date des différentes dispositions, des conditions de leur élaboration : d'autres exemples pourraient être donnés.

D'autre part, et surtout, une étude des sources juridiques d'une constitution ne nous paraît pas devoir être liée à l'étude d'un seul des objets, si capital fût-il, de l'institution qu'elles régissent. La conciliation à établir entre les différentes sources du régime actuel des anciennes colonies allemandes portera ses effets non seulement sur la détermination des règles mêmes relatives au régime de la souveraineté sur ces territoires, mais aussi aux règles les plus diverses auxquelles doit être soumise l'institution en cause, telles que les conditions à remplir par le mandataire pour exercer ses fonctions, ou la procédure d'élaboration des chartes.

Le problème de la conciliation des textes et le problème de la hiérarchie des organes nous paraissent ainsi en fait, distincts. Des auteurs qui s'accordent pour donner de la validité successive des différentes dispositions relatives au régime des compétences une même interprétation — pour M. H. Rolin, par exemple, et pour Schücking et Wehberg, l'article 119 qui prévoit la cession des colonies allemandes aux Principales Puissances Alliées et Associées, voit s'épuiser ses effets juridiques lorsque l'article 22 entre en application, puisqu'il y a rétrocession, d'après ces auteurs, des Principales Puissances à l'institution mandataire — exposent à propos de la souveraineté, des thèses *divergentes*, simplement parce que l'article 22 qu'ils considèrent l'un et l'autre comme la disposition *définitive* fixant le statut des compétences sur les territoires sous mandat, fait

l'objet pour l'un et pour l'autre, d'une exégèse différente. La recherche entre ces textes, d'une hiérarchie nécessaire constitue une première tâche ; l'interprétation exacte à donner aux dispositions dont la fonction aura été ainsi définie, est une seconde tâche, distincte de la première. Aussi croyons-nous nécessaire d'aborder séparément l'une et l'autre étude.

Nous ne nous dissimulons pas que nous aurons à revenir par la suite sur l'interprétation des dispositions dont nous nous efforcerons ici tout d'abord, de préciser l'objet. Nous croyons pourtant qu'il aura pu être utile, pour déterminer ultérieurement les conditions juridiques d'un *contrarius consensus*, d'avoir examiné au préalable dans une étude spéciale, les diverses thèses émises à propos de l'analyse des accords de volontés primitifs.



Il semble que l'on puisse ranger en deux groupes les thèses émises avec le dessein d'analyser la nature et la portée à attacher aux faits et actes juridiques relatifs au transfert des compétences sur les anciens territoires allemands.

Un premier groupe de thèses s'efforce de concilier les effets de ces opérations juridiques en répartissant ces effets *dans le temps*.

D'après ces thèses, les dispositions rappelées seraient rationnellement incompatibles entre elles. Si elles doivent être considérées aujourd'hui comme conciliables, ce ne peut être que parce que leur domaine d'application dans le *temps* a été différent. Ainsi par exemple les dispositions de l'article 119 du traité de Versailles qui attribuait la souveraineté aux Principales Puissances

Alliées et Associées et les dispositions de l'article 22 du Pacte sont rationnellement deux dispositions incompatibles. Leur opposition ne se résout que si l'on observe que l'article 22 n'a pu exercer ses effets qu'après que l'article 119 eût épuisé les siens.

D'après ces thèses, ainsi, la détermination des diverses compétences sur les territoires sous mandat aurait pour sources juridiques *actuelles* le *Pacte de la Société des Nations et les chartes des mandats*. Les faits juridiques ou actes juridiques antérieurs à la mise en vigueur des dispositions du Pacte ou contemporaines de l'établissement de ces dispositions — en dehors des actes désignant les mandataires — devraient être considérés *comme ayant épuisé aujourd'hui leurs effets juridiques*.

Un deuxième groupe de théories s'efforce de concilier les effets de ces opérations juridiques en répartissant ces effets *dans l'espace*. Ces thèses s'appliquent à concilier le *fond même* des dispositions à interpréter. Elles nient que ces dispositions soient rationnellement incompatibles : ces dispositions auraient chacune un objet distinct. Ainsi, par l'exemple, l'article 119 du traité de Versailles réglerait le problème de l'attribution de la souveraineté sur les anciens territoires allemands; l'article 22 du Pacte aurait pour objet de préciser le mode d'exercice de la souveraineté ainsi attribuée. Ou bien, suivant une autre thèse que nous aurons à examiner plus loin, les divers textes relatifs au régime mandataire auraient en réalité un double objet : l'établissement d'un lien juridique entre certains Etats et certains *territoires*, ayant appartenu à l'Etat allemand, la création d'un régime international de *protection de la population* de ces territoires par ailleurs. Ainsi, ces divers textes se complètent les uns les autres sans se

contredire : le régime définitif des territoires sous mandat ne peut être déterminé sans qu'il soit pris en considération l'ensemble des dispositions, le faisceau des dispositions fondamentales, dont aucune ne peut être estimée *a priori* avoir épuisé ses effets juridiques.

Ce sont ces deux groupes de thèses que nous allons examiner successivement ici.

I. — CONCILIATION DES SOURCES JURIDIQUES PAR RÉPARTITION DE LEURS EFFETS DANS LE TEMPS

Pour un très grand nombre d'auteurs, l'article 119 du Traité de Versailles doit être considéré comme ayant épuisé ses effets juridiques lors de la mise en vigueur de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations.

Dans ces conditions, et c'est la conséquence essentielle de cette thèse pour notre matière, *il n'y aurait pas lieu de prévoir la nécessité*, lors d'une révision ultérieure du régime auquel sont actuellement soumises les anciennes colonies allemandes, *de la passation d'actes juridiques contraires à des opérations antérieures au Pacte ou contemporaines de sa mise à exécution*. Pour déterminer les règles à suivre lors d'une nouvelle redistribution des mandats, nous aurons simplement à examiner quelles sont les règles prévues par le *régime constitutionnel du service public international* du « mandat », c'est-à-dire en définitive par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations — au regard de la *compétence* en matière de transfert, de la procédure du transfert, des conditions d'élaboration des nouvelles chartes, des conditions à exiger des Etats candidats à l'attribution d'un mandat.

Sans doute, étant donné le caractère des dispositions de l'article 22 — dont l'imprécision n'a pas besoin d'être soulignée — la détermination de ces règles peut être délicate. L'interprétation de cet article peut être difficile. Mais, — et c'est là un point essentiel — *c'est d'après ce texte et d'après ce texte seul désormais, que doit être fixée la définition de ses règles* : ses dispositions constituent la charte fondamentale et *définitive* du régime actuel des anciens territoires allemands.

Si donc, lors des négociations de paix, le rôle des Puissances Alliées et Associées a été important — qu'il s'agît de la fixation des compétences ou de leurs attributions — si les Etats-Unis, par ailleurs, ont été admis à prendre part aux travaux d'élaboration du régime nouveau, bien qu'ils ne fussent pas membres de la Société des Nations, il faut voir, dans la mise en œuvre de ces compétences, un régime sinon peut-être juridiquement irrégulier, du moins exceptionnel et provisoire. Cette attitude a été particulièrement mise en lumière par M. Georges Scelle (1). Les pratiques suivies après la guerre à propos de la détermination des compétences sur les anciens territoires allemands ont été des « anomalies ». « Des considérations d'ordre politique ont à plusieurs points de vue, faussé le jeu de l'institution (mandataire), soit en ce qui concerne l'investiture du mandataire, soit en ce qui concerne l'élaboration des chartes législatives ». Et plus loin, M. Scelle *explique, sans les justifier*, les méthodes ainsi adoptées en déclarant : « le système juridique critiquable et combattu par le gouvernement allemand (2), ne peut se justifier

(1) Scelle, *Précis de Droit des Gens*, t. I, p. 177.

(2) M. Scelle critique d'ailleurs vigoureusement l'analyse donnée par la note allemande de l'origine juridique du régime mandataire. (*Ibid.*, p. 178, note 2).

que par la confusion des pouvoirs qui régnait à l'époque. On doit le considérer comme *exceptionnel et transitoire* ». Pratiquement, « les Principales Puissances Alliées et Associées jouaient le rôle d'un Gouvernement international de fait en attendant la constitution de la Société des Nations ».

Quel est le fondement juridique de la thèse ainsi exposée ? Quelle analyse apporte-t-elle et exige-t-elle des sources juridiques du transfert des compétences ?

A) Un premier système de répartition dans le temps des effets des divers faits et actes juridiques relatifs au régime des compétences repose sur la division de la succession des opérations juridiques en deux phases : l'une *antérieure* à la ratification du Traité de Versailles, l'autre *postérieure* à cette ratification. Au cours de la première phase, le régime juridique des compétences des Puissances sur les territoires anciennement soumis à la souveraineté allemande aurait été le régime pur et simple de *l'occupation de guerre*. A partir de la ratification, le régime juridique aurait été le *régime de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations*. Cette thèse postule ainsi une sorte d'« écrasement », s'il est permis de s'exprimer ainsi, de l'article 119 du traité de Versailles par l'article 22 du Pacte de la Société des nations.

L'hypothèse d'un tel « écrasement » a été soutenue avec beaucoup de force par M. Cioriceanu (3). Pour cet auteur, l'article 119 du Traité de Versailles est une disposition nettement superflue. L'article 22 du Pacte implique et peut-être *édicte* lui-même l'abandon par l'Allemagne de toute souveraineté sur ses colonies. « L'article 119 n'a eu *aucun effet*, écrit M. Cioriceanu, ni avant

(3) Cioriceanu, *Les mandats internationaux*, Paris, 1921, p. 40.

la ratification, lorsque les grandes puissances agissaient en vertu de l'occupation, ni après la ratification lorsque la Société des Nations devint la souveraine de ces territoires ».

La solution est radicale, et on ne peut manquer de faire observer, *a priori*, qu'elle traite avec une désinvolture sans doute excessive une disposition essentielle d'un règlement de paix.

Mais comment fonder en droit cet anéantissement des effets juridiques de l'article 119 du traité de Versailles?

M. Cioriceanu considère que sa solution doit résulter du caractère même du traité de Versailles. « C'est le Pacte, dit-il, qui confère sa valeur à l'article 119 ainsi qu'à tout le Traité ». Est-ce à dire que si le Pacte n'avait pas été inséré à titre de préambule dans le Traité de Versailles lui-même, les dispositions de ce traité auraient été sans valeur ?

Plus précises paraissent être les formules dont se servent ici deux autres auteurs, Gsell-Trumpi (4) et Rother (5).

Pour ces auteurs, il faut faire appel ici à la distinction classique des « Vereinbarungen » et des « Verträge ». L'article 22 du Pacte appartient à une *Vereinbarung*; l'article 119 du traité de Versailles à un simple *Vertrag*. En cas de conflit entre les deux dispositions, il conviendra d'assurer la prééminence à la disposition contenue dans le Pacte lui-même.

Si même on rejette la distinction que Triepel, à la suite de Bergbohm, a voulu établir entre les *Vereinbarungen* et les *Verträge*, ou bien si l'on écarte diverses

(4) Gsell-Trumpi, *Zur rechtlichen Natur des Völkerrechtsmandats*, Glarner Beiträge, Heft 8, Glarus, 1928.

(5) Rother, *Der Begriff des völkerrechtlichen Mandats auf grund des Versailles Friedensvertrags*, Breslau, 1931.

conséquences de la distinction *a priori* admise, il faut convenir que d'une manière générale l'existence d'une hiérarchie des normes juridiques apparaît aujourd'hui comme fermement établie. L'idée de la prééminence nécessaire en cas de conflit, de la « norme constitutionnelle » sur la norme ordinaire peut invoquer à son appui, l'opinion d'éminentes autorités (6).



Il ne nous est pas possible, dans le cadre de ce chapitre, d'examiner en elle-même la valeur exacte des diverses théories juridiques auxquelles il a été fait appel pour justifier la prééminence de l'article 22 du Pacte sur l'article 119 du traité de Versailles. Nous sommes de ceux qui n'acceptent pas sans réserves la distinction des *Vereinbarungen* et des *Verträge*. Quant à la théorie de la hiérarchie des normes, elle nous paraît fondée sur la généralisation d'un principe dont la valeur dépend, il faut le reconnaître, de la prudence avec laquelle il est mis en application : la supériorité *a priori* de règles générales constitutionnelles sur des règles particulières. En fait, il peut y avoir conflit entre ce principe et le principe opposé de la dérogation par une *lex specialis* à une *lex generalis*.

Mais bien que l'article 22 du Pacte fasse partie d'un traité-loi, on admettra comme légitime pourtant de recourir pour son interprétation à l'*intention des parties*. Or les auteurs du Pacte ont entendu sans aucun doute donner à ses dispositions la valeur juridique nécessaire pour leur permettre de surmonter les obsta-

(6) Scelle, *Précis de Droit des Gens*, t. II, p. 412.

cles que pourrait faire naître à leur application une disposition contradictoire du traité de paix lui-même.

Reconnaissons donc que la thèse d'après laquelle l'article 22 du Pacte doit recevoir application dans toutes ses dispositions, en dépit de tout conflit juridique avec des textes antérieurs ou contemporains portant sur la même matière, nous paraît impeccable.

Mais y a-t-il réellement ici conflit ? Une contradiction ne se « présume » pas, si l'on permet l'expression. On ne doit recourir à l'hypothèse d'une abrogation tacite par l'effet de la théorie des hiérarchies de normes que dans le cas où l'incompatibilité des deux dispositions dont on recherche l'harmonie est *irréductible*.

Rien ne prouve *a priori* que, pour notre matière, il en soit ainsi.

B) Un deuxième système de répartition dans le temps des effets des divers faits et actes juridiques relatifs au régime des compétences divise la succession des opérations juridiques en trois phases.

Au cours d'une première phase — aucune difficulté n'est élevée sur ce point — le régime juridique des compétences des Puissances sur ces territoires est celui de l'occupation de guerre.

Au cours d'une seconde phase, dont la durée pour divers auteurs n'est que d'un instant de raison, les Puissances sont investies d'un ensemble de compétences assimilées par certaines de ces thèses aux « droits de souveraineté », en vertu de l'article 119 du Traité de Versailles.

Ce régime ne serait lui-même que transitoire. Au cours d'une troisième et dernière phase, les territoires seraient

régis par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, charte fondamentale et seule charte définitive du régime mandataire, avec les textes dits « traités des mandats ». *Le résultat final de ces dernières thèses serait donc identique à celui des conceptions que nous venons de rappeler.*

Ces thèses ne s'accordent pas avec l'hypothèse facile qui avait permis aux précédentes d'imaginer l'anéantissement des effets juridiques de l'article 119, dès la naissance de celui-ci. Pour ces thèses, l'article 119 a vécu : il a comporté des effets. Comment concilier alors l'existence de ces effets avec l'idée, finalement exprimée, d'après laquelle l'article 22 du Pacte paraît la seule disposition définitive régissant la répartition actuelle des compétences sur les territoires soumis au mandat ?

a) On a tout d'abord nié que l'effet de l'article 119 eût été celui d'un transfert de souveraineté. On s'est efforcé de dissocier juridiquement les deux aspects de l'opération de cession : la renonciation par l'Allemagne à sa souveraineté d'une part, l'acquisition d'autre part, par les Puissances Alliées et Associées de la souveraineté ainsi abandonnée (7).

Les articles 118 et 119 étaient nécessaires, a-t-on dit ainsi, pour affirmer l'abandon par l'Allemagne de ses droits. L'article 22 était nécessaire pour préciser l'attribution des droits ainsi transférés. Par l'article 119, l'Allemagne a bien *renoncé* à ses propres droits de souveraineté, mais il ne résulte pas de cette disposition que ses co-contractants aient par là même acquis les droits dont elle-même se dépouillait. En réalité, le bénéficiaire

(7) Fritz Fischer, *Die formelle Natur der völkerrechtlichen Mandate, insbesondere ihre Verteilung, Endigung und Aenderung*, Tübingen, 1935, 98 p.

de la cession, c'est l'institution même des mandats prévue par l'article 22 du Pacte. L'article 119 prévoit en réalité, dit-on, la renonciation par l'Allemagne à ses droits, non « en faveur des Principales Puissances Alliées et Associées », mais « en faveur du *Système des Mandats* créé par les principales Puissances ».

Cette thèse est insoutenable en droit. Quelle est cette institution, ce « système » juridiquement capable d'acquérir des droits et des obligations du droit des gens ? Est-ce l'Etat mandataire ? Est-ce la Société des Nations ? Et par ailleurs, n'est-il pas trop facile sous prétexte d'interpréter une disposition, de la remplacer par une autre, plus docile ?

b) Pour Schücking et Wehberg, l'article 119 d'une part et l'article 22 d'autre part, concernent deux opérations juridiques de cession distinctes et successives (8).

L'article 119 du traité de Versailles prévoit bien une *cession* de souveraineté par l'Allemagne aux *Principales Puissances Alliées et Associées*. Mais l'article 22 prévoit ou plus exactement suppose une *rétrocession* de cette souveraineté par *les Principales Puissances à la Société des Nations*.

Ainsi l'article 119 aurait eu pour but simplement de donner une valeur juridique à une opération *transitoire*.

Quelle aurait été la durée de cette opération transitoire ? La solution-limite d'après laquelle la durée n'aurait été que d'un instant de raison nous ramène à l'hypothèse précédemment examinée de l'« écrasement » de l'article 119 (9). Pour certains auteurs, le régime « pro-

(8) Schücking et Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 423 et suivantes. V. aussi H. Rolin, « La Pratique des Mandats Internationaux », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1927.

(9) Gsell-Trumpi, *op cit.*, p. 15. Rother, *op. cit.*, p. 19,

visoire » aurait duré jusqu'à la naissance de la Société des Nations (10). Pour d'autres, enfin, seule aurait pu mettre fin au régime la mise en œuvre de la constitution nouvelle, mise en œuvre dont le point de départ devrait être fixé à la nomination par la Société des Nations — au cas où cette nomination aurait été régulière — des Puissances Mandataires (11).

C'est cette même thèse qu'ont reprise récemment, avec une grande clarté, deux auteurs, M. Quincy Wright (12) aux Etats-Unis, M. Wolfgang Abendroth en Allemagne (13).

L'article 119 du traité de Versailles, d'après M. W. Abendroth, prévoit bien une cession de souveraineté, mais cette cession n'est pas pure et simple. Elle est assujettie d'une condition, d'une « Auflage » (14), à savoir que les Principales Puissances Alliées et Associées disposeraient des droits qu'elles venaient d'acquérir en vue d'organiser et de mettre en œuvre, sur les territoires acquis, un nouveau régime dit régime des mandats.

M. Wright exprime la même idée lorsqu'il déclare que les Principales Puissances Alliées et Associées n'ont pas reçu la souveraineté du territoire au sens d'un droit discrétionnaire de le garder ou de l'aliéner. Ils ont reçu simplement la mission (M. Wright emploie le mot « commission ») de disposer de ce territoire d'une manière déterminée ». Cette « mission », dit M. Wright, les Principales Puissances Alliées et Associées l'ont remplie.

(10) S. Milkonowicki, *Das Mandatssystem im Völkerbund*, Berlin, 1919, cité par Fischer, *op. cit.*, p. 27.

(11) En ce sens, Schücking et Wehberg, *op. cit.*, p. 700.

(12) Quincy Wright, *Mandates under the League of Nations*, Chicago, 1930.

(13) Abendroth, *Die volkerrechtliche Stellung der B. und C. Mandate*, Breslau, 1936, 378 p.

(14) Abendroth, *op. cit.*, p. 25 « Es (Deutschland) hat sie (seine Souveranität) unter der Auflage zediert, dass... ».

Elles ont désigné les mandataires le 7 mai 1919. Elles ont élaboré les termes des mandats. Une fois cette mission accomplie, leur rôle se termine. Suivant l'expression particulièrement nette de M. Quincy Wright : « (they) passed out of the picture ».

Aussi M. Quincy Wright affirme-t-il un peu plus loin : « (l'article du traité en vertu duquel les territoires ont été cédés) était apparemment une disposition transitoire (transient) et cessa d'avoir effet après que le régime prévu à l'article 22 fut établi » (15).

Ainsi les articles des traités de paix relatifs aux anciennes colonies allemandes doivent être considérés comme ayant eu pour but de créer un régime de transition. Régime de transition indispensable, a-t-on déclaré (16), pour permettre une sage administration du territoire pendant le laps de temps nécessaire à la mise en œuvre du régime nouveau.



Sous cette dernière forme, la thèse d'après laquelle l'article 22 devrait être considéré *a priori* comme la charte fondamentale et définitive du régime de répartition des compétences, mérite de retenir l'attention. Elle apporte une analyse précise et ingénieuse des diverses opérations juridiques relatives au nouveau régime applicable aux anciens territoires allemands.

Il faut signaler pourtant que la thèse que nous venons d'exposer appelle deux ordres d'observations.

En premier lieu, on peut accuser la thèse de négliger d'analyser les opérations antérieures aux dispositions

(15) Wright, *op. cit.*, p. 516.

(16) Abendroth, *op. cit.*, p. 25.

du traité de Versailles. Le rôle exact de la décision du 7 mai 1919 n'est pas nettement éclairci.

En second lieu, et surtout, on ne doit à aucun moment oublier que l'analyse que nous venons de rappeler *suppose* qu'il ait été admis au préalable l'incompatibilité rationnelle des dispositions de l'article 119 du Traité de Versailles et de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations.

Que le régime de répartition des compétences qui a fonctionné sur les anciens territoires allemands, au lendemain de la ratification du Traité de Versailles, ait été un régime *provisoire*, appelé à durer seulement pendant la période d'attente antérieure à la mise en œuvre du régime mandataire, c'est un point qu'il nous paraît difficile de contester.

Mais la mise à exécution des règles nouvelles prévues par l'article 22 du Pacte a-t-elle eu pour effet de *mettre un terme* aux règles de compétence primitives ? Ou bien faut-il au contraire admettre que les opérations juridiques antérieures n'ont pas cessé de produire effet, la mise à exécution de l'article 22 n'ayant eu pour conséquence que de modifier, dans une mesure à préciser, un régime de compétences primitif sans l'anéantir ?

Cette question — centrale — reste entière après l'examen des analyses précédentes. Pour qu'elle soit tranchée en faveur de la première hypothèse, il faut qu'il soit pris parti *a priori* sur le problème de l'attribution de la souveraineté. Si par exemple on admet — comme l'admettent en définitive M. Wright, M. Abendroth et Schücking et M. Wehberg — que la souveraineté appartient à la Société des Nations, l'incompatibilité entre cet article et l'article 119 du traité de Versailles éclate aux yeux. On résout la difficulté que l'on a fait naître

en éliminant aussitôt de la discussion l'article 119 dont les effets sont, dit-on, épuisés. Mais les effets de l'article 119 ne peuvent être considérés comme épuisés que dans la mesure où l'on a posé *au préalable* que l'article 22 du Pacte enlevait les droits de souveraineté aux Principales Puissances Alliées et Associées, pour en investir la Société des Nations.

Bien entendu, il peut être parfaitement légitime d'attribuer la souveraineté sur les territoires sous mandat à la Société des Nations : là n'est pas la question; nous retrouverons plus loin le problème. En examinant ici l'analyse des sources juridiques du régime de la répartition des compétences, nous voulons seulement préciser le point suivant : on ne saurait venir *prouver* telle thèse donnée à propos de la souveraineté, la thèse de la Société des Nations, par exemple, en présentant comme nécessaire pour l'explication rationnelle des textes, l'idée d'une *suprématie* définitive *fatale* de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, alors que l'analyse des sources qui conduit à affirmer cette suprématie définitive *suppose* admise l'incompatibilité, fixée *a priori*, entre les dispositions du Pacte et les opérations juridiques antérieures à son établissement ou contemporaines de sa mise à exécution — incompatibilité qui ne peut résulter que de l'attribution *a priori* à l'une des institutions en présence — autre que le condominium des Principales Puissances Alliées et Associées — des droits de souveraineté.

II. — CONCILIATION DES DIVERSES SOURCES JURIDIQUES PAR RÉPARTITION DE LEURS EFFETS DANS L'ESPACE

D'autres thèses s'efforcent de concilier le contenu des diverses opérations juridiques ayant donné naissance au régime actuel des compétences, en répartissant les effets de ces opérations dans l'espace.

On a proposé de distinguer ainsi les sources relatives à la *création des liens juridiques entre l'Etat mandataire et le territoire sous mandat* et les sources relatives aux *rapports juridiques de cet Etat avec la population de ce territoire*.

Dès la conclusion des traités de paix, divers auteurs, en particulier aux Etats-Unis, en Italie et en France, ont distingué parmi ces sources, les opérations portant sur la *jouissance de la souveraineté* et les opérations portant sur l'*exercice de la souveraineté*, en particulier sur le régime de l'administration mandataire.

a) *Distinction des sources relatives aux liens juridiques de l'Etat Mandataire et du Territoire sous Mandat et des sources relatives aux rapports de l'Etat Mandataire avec la population du territoire.*

L'incompatibilité de diverses opérations juridiques relatives au régime de la répartition des compétences a été niée avec une grande vigueur par M. Makowski (17). Pour cet auteur, deux problèmes doivent être soigneusement distingués : le problème de la définition du *vinculum juris* unissant la Puissance mandataire

(17) Makowski, La nature juridique des mandats B et C, *Revue Générale de Droit International Public*, 1933, p. 374 et suivantes.

et le territoire sous mandat ; le problème des *rappports* entre cette même Puissance et la *population indigène* habitant ledit territoire. Le « *vinculum juris* » liant l'Etat mandataire et le territoire sous mandat est défini par le droit de conquête et le partage du 7 mai ; les rapports entre la Puissance mandataire et la *population indigène* sont régis par le Pacte de la Société des Nations (18).

a) *Le droit de conquête et ses effets.* — Pour M. Makowski, le régime de l'occupation de guerre auquel se trouvaient soumises les anciennes colonies allemandes se transforme dès avant la fin des hostilités en une *conquête*. Aussi longtemps que l'issue de la guerre restait incertaine, il n'y avait qu' « occupation de guerre » au sens donné à cette expression par les articles 42 à 56 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la IV^e Convention de La Haye

(18) Makowski, *ibid.* « Dans sa belle étude sur le système des Mandats publiée par le *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, M. Bentwich constate l'apparition d'une nouvelle tendance de Droit International de s'étendre aux nations qui ne constituent pas des Etats aussi bien qu'aux nations-Etats ; et il cite... comme exemples les stipulations pour la protection des minorités et le système des mandats. Nous pourrions y ajouter la protection de la ville libre de Dantzig.

L'importance donnée par le Traité de Versailles à ce côté humanitaire de l'institution des mandats internationaux en a obscurci d'autres aspects bien autrement importants et fut la cause que plusieurs écrivains éminents sont arrivés à des conclusions complètement incomplètes et parfois même erronées. Et un résultat pareil était inévitable, puisque ces auteurs de même que la Commission Permanente des Mandats ont pris pour point de départ de leur analyse juridique l'article 22 du Traité de Versailles et les chartes des mandats respectifs.

Or ces prémisses prises isolément, doivent nécessairement conduire à des résultats contraires à la réalité.

Pour dégager la vérité, il faut pénétrer beaucoup plus profondément, jusqu'à l'origine du lien juridique noué entre les Puissances alliées et les territoires des anciennes colonies allemandes. »

du 18 octobre 1907. « Du moment, écrit M. Makowski, où la défaite des Empires Centraux devint certaine et la reprise des territoires occupés absolument improbable, l'occupation de guerre changea de caractère et se transforma en conquête » (19).

Or, d'après M. Makowski, la conquête devait être considérée d'après les conceptions et les dispositions du Droit des Gens antérieur à la dernière guerre, comme un mode translatif de la souveraineté. Il est donc, d'après cet auteur, *certain* que, le 11 novembre 1918, les anciennes colonies allemandes se trouvaient déjà, par droit de conquête, sous la souveraineté *pro indiviso* des Puissances Alliées.

b) *Effets de la décision du 7 mai 1919.* — La décision du Conseil Suprême du 7 mai 1919 a eu pour effet de mettre fin à l'indivision. L'opération s'analyserait, d'après M. Makowski, en un *partage de souveraineté* (20). Elle aurait ainsi une importance capitale.

Pour appuyer sa thèse sur ce point, M. Makowski cite une opinion de doctrine favorable à la conception de la souveraineté du *mandataire* (21); il invoque la pratique suivie par les Etats lors de l'attribution des mandats (22).

Nous relevons encore une fois l'application de la mé-

(19) Makowski, *ibid.*, p. 375. /

(20) « Avant le 7 mai 1919, les colonies en question étaient administrées par les troupes d'occupation au nom des Puissances Alliées comme souverain collectif de ces territoires par droit de conquête. Après cette date, par un acte de partage, les Etats alliés dont les troupes occupaient ces territoires, en devinrent les souverains exclusifs » (Makowski, p. 376).

(21) L'opinion de M. Diena, les Mandats internationaux. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1924-IV, p. 236.

(22) L'Affaire de l'île Yap (voir *supra*, p. 47).

thode d'après laquelle la valeur respective des sources juridiques du régime nouveau devrait être appréciée en liaison avec une conception *a priori* des règles d'attribution de la souveraineté.

c) *Les traités de paix*. — Pour M. Makowski, les articles 118 et 119 du traité de Versailles ont eu un double effet.

1) En premier lieu, par ces textes une discrimination aurait été établie parmi les Puissances Alliées, entre les « Principales » de ces Puissances, et les autres puissances. Les Puissances Alliées autres que les principales ont déclaré d'après ces textes se désintéresser du sort des anciennes colonies allemandes.

2) Au regard des rapports entre l'Allemagne et les Puissances exerçant déjà, d'après cette thèse, un droit de souveraineté sur les territoires anciennement soumis à la domination allemande, l'article 119 n'aurait qu'un *effet déclaratif* et non *translatif*. La cession de souveraineté résulterait de la conquête — elle serait ainsi antérieure au traité de paix lui-même.

d) *L'article 22 du Pacte*. — Le caractère fondamental de l'article 22 du Pacte, d'après M. Makowski, est de *régler les rapports juridiques de l'Etat Mandataire et de la population sous mandat et non d'établir un lien entre l'Etat Mandataire et le territoire soumis au régime nouveau*. C'est ce que M. Makowski exprime en déclarant que le « mandat » de la Société des Nations a un caractère « personnel » et non « réel » (23).

M. Makowski établit une comparaison entre le régime juridique des minorités ethniques et le régime du man-

(23) *Ibid.*, p. 382.

dat international nouveau; il relève toutefois une différence : le droit de pétition a été reconnu, par décision du Conseil, aux populations sous mandat, alors que les minorités ethniques ne disposent pas des mêmes privilèges.

N'hésitant pas à adhérer à la thèse de la nature *contractuelle* du régime des mandats, M. Makowski voit dans l'existence de liens juridiques entre la Société des Nations et l'Etat mandataire, une limitation conventionnelle de la souveraineté d'Etat. M. Makowski emploie à cet égard l'expression de « servitude internationale ».

En conclusion, pour cet auteur, les sources fondamentales du régime des mandats sont, d'une part, le *droit de conquête*, dont l'effet a été de conférer aux Puissances Alliées seules, mais à *toutes* les Puissances Alliées, un droit de souveraineté *pro indiviso*, et d'autre part, l'opération juridique du partage effectuée le 7 mai 1919, qui a eu pour effet de substituer à un régime d'indivision un régime de souverainetés exclusives.

Quant à l'article 119, il n'a en lui-même qu'une valeur déclarative dans les rapports de l'Allemagne et des Puissances Alliées.

Enfin l'article 22 du Pacte de la Société des Nations a eu pour but d'apporter à la souveraineté du mandataire des limitations contractuelles relatives à la protection de la population soumise au nouveau régime de tutelle.



Cette doctrine témoigne du souci, à notre avis très légitime, de donner à chacun des textes relatifs au régime des anciennes colonies allemandes, une valeur,

une fonction propre dans l'espace. On ne peut se dissimuler pourtant que cette doctrine prête le flanc à d'assez nombreuses et graves critiques.

1) Il paraît difficilement admissible de prétendre que les anciennes colonies allemandes ont été transférées par voie de *conquête*. Le « droit de conquête » ne paraît *pouvoir en aucune manière* être considéré comme une source juridique du régime *actuel* des compétences exercées sur les anciennes colonies allemandes.

Nous ne pouvons ici exposer les controverses présentes et passées au regard des effets juridiques qu'il convient d'attribuer à l'exercice de la force. Rappelons simplement que d'après l'opinion de la doctrine courante, depuis Vattel, la conquête ne constitue qu'une acquisition conditionnelle. L'acquisition n'est parfaite qu'en exécution des dispositions du *traité de paix* prévoyant la cession, certes généralement forcée, mais juridiquement valable, des territoires conquis. On ne peut, dans ce cas, parler d'un véritable droit de conquête que dans l'hypothèse d'une complète subjugation de l'ennemi, caractérisée par la soumission complète ou par l'anéantissement de l'Etat vaincu. C'était l'hypothèse de la « *debellatio* » du droit classique.

Or la situation de fait de l'Allemagne en 1918 ne nous paraît pas assimilable à cette situation de subjugation. L'armée allemande n'est pas anéantie ; aux colonies, les troupes du Reich maintiennent certaines positions. L'Etat allemand enfin et surtout subsiste. Nous sommes en dehors de l'hypothèse classique.

Nous reconnaissons que la question peut être controversée (24). La notion du droit de conquête a été sou-

(24) Cf. Fauchille, *Traité*, T. I, 2^e partie, n^o 557 ³⁰.

vent invoquée après la dernière guerre, pour appuyer la validité de diverses acquisitions territoriales.

Néanmoins, nous ne croyons pas que l'intention des parties, lors de la conclusion du traité de Versailles, ait été de légitimer, d'une manière générale, le droit de conquête. Les nombreuses déclarations des Alliés pendant la guerre, défavorables à une politique d'annexions pures et simples, le soin mis à justifier par des raisons d'ordre moral la perte par l'Allemagne de ses anciens territoires, incitent à écarter cette hypothèse.

2) Il paraît en outre inexact de donner à l'article 22 du Pacte le sens d'une simple réglementation des rapports du Mandataire et de la population purement indigène du territoire, à l'exclusion même des Européens (25). En fait, l'article 22 a une portée infiniment plus large.

On s'accorde généralement à attribuer une valeur essentielle au principe dit de *non-annexion* (26). L'incorporation du territoire sous mandat dans le territoire de l'Etat mandataire paraît interdite par le Pacte de la Société des Nations. Il s'agit bien là d'une règle relative aux rapports juridiques de l'Etat mandataire et du territoire sous mandat.

Par ailleurs, nous le verrons plus loin, l'article 22 du Pacte contient des dispositions, telle que celle qui prévoit l'application dans les territoires qu'il régit du principe de l'égalité économique, qui semblent édictées non dans l'intérêt immédiat de la *population* du territoire, mais dans l'intérêt d'*Etats tiers*.

3) Enfin, on peut reprocher à M. Makowski d'avoir employé à diverses reprises, des expressions auxquelles

(25) Makowski, *op. cit.*, p. 382.

(26) Sur ce principe voir Abendroth, *op. cit.*, p. 186.

les récentes théories du droit international ne permettent plus d'accorder une très grande valeur doctrinale. Faut-il dire que le Pacte de la Société des Nations a eu pour effet de créer, à propos des territoires sous mandat, une servitude internationale ? Nous serions, quant à nous, fort éloignés d'être convaincus (27). Par ailleurs, quelle est la nature juridique exacte du « *vinculum juris* » que M. Makowski veut voir entre l'Etat mandataire et le territoire sous mandat ? M. Makowski semble à diverses reprises assimiler ce « lien juridique » à la souveraineté elle-même (28). Le concept de souveraineté ne se laisse pas pourtant aisément renfermer dans d'aussi étroites limites. Sa portée est *a priori* beaucoup plus large. Aussi la théorie présentée ne manque-t-elle pas de donner lieu à diverses difficultés d'interprétation ; ces difficultés apparaissent lorsqu'il s'agit, par exemple, de préciser le fondement du devoir de protection diplomatique incombant à l'Etat mandataire au regard des membres de la population soumise au régime nouveau. Faut-il voir dans cette disposition une conséquence du *vinculum juris* unissant l'Etat mandataire au territoire de la collectivité sous mandat ? ou bien, au contraire, une disposition issue du principe de la protection des populations de cette collectivité, principe défini par l'article 22 du Pacte ?

Malgré les objections qu'elle soulève, la thèse de M. Makowski nous paraît pourtant donner une orientation heureuse aux recherches relatives à l'interprétation des sources juridiques du régime des mandats.

(27) V. *infra*, chap. IV.

(28) Notamment p. 376.

b) *Distinction des sources relatives à la jouissance des souverainetés et des sources relatives à l'exercice des souverainetés.*

Bien que nous fassions usage ici d'une terminologie qui n'est pas celle des défenseurs des thèses que nous voulons rappeler, il semble que l'on puisse considérer comme un témoignage du souci de distinguer les sources relatives à la *réglementation* des compétences et les sources relatives à l'*investiture* des compétences, la théorie d'après laquelle l'article 119 aurait été le texte constitutif du régime actuel de la *souveraineté*, l'article 22 du Pacte et la décision du 7 mai 1919 se bornant à définir le régime d'*administration* des territoires soumis au mandat.

Cette théorie a été défendue aux Etats-Unis par M. Pitman B. Potter (29), en Italie par M. Vallini (30).

Cette thèse a le grand mérite de *suivre* de très près les textes en présence et de répondre avec netteté aux exigences de leur interprétation. L'article 119 prévoit un transfert de souveraineté au profit des Principales Puissances Alliées et Associées ; aucun texte, dit-on, n'est venu expressément prévoir un transfert ultérieur : il faut en déduire que l'article 119 continue à régir *seul* l'attribution de la *souveraineté* sur les territoires soumis au mandat. La décision du 7 mai 1919, antérieure au traité de Versailles, n'a pu régler elle-même l'attribution de cette souveraineté : elle se borne à définir à l'avance certaines des conditions dans lesquelles s'exercera le « Condominium » des Principales Puis-

(29) Pitman B. Potter, *Origin of the System of Mandates under the League of Nations*, *American Political Science Review* ; XVI, 1922, p. 570.

(30) Vallini, *I Mandati Internazionali della Società delle Nazioni*, 1923, p. 88 et suivantes.

sances. Quant à l'article 22 du Pacte, il n'y est pas fait mention de la souveraineté sur les territoires sous mandat : ce texte se borne donc à réglementer, lui aussi, les conditions dans lesquelles doit s'exercer ce Condominium des Principales Puissances Alliées et Associées.

Ainsi chaque texte possède un domaine d'application propre : aucun conflit n'est possible entre leurs dispositions. Il est légitime de penser que ces dispositions persistent à exercer aujourd'hui encore, les unes et les autres, leurs effets juridiques.

On peut reprocher pourtant à cette thèse de donner à la décision du 7 mai 1919 une analyse peut-être moins conforme à la volonté des parties que celle que définissait M. Makowski. Par ailleurs, cette thèse suppose *a priori* qu'il soit possible d'attribuer la souveraineté sur les territoires sous mandat au Condominium des Principales Puissances Alliées et Associées. Cette attribution peut être certes légitime — nous examinerons ce point plus loin — Mais il paraît nécessaire de faire ici une réserve analogue à celle que nous avons dû présenter plus haut : en s'appuyant sur l'analyse ainsi faite des textes du régime pour soutenir la théorie de la souveraineté des Principales Puissances Alliées et Associées, on ne doit pas oublier que cette analyse même suppose légitime *a priori*, ce régime particulier d'attribution des droits de souveraineté.

CONCLUSION. — THÉORIE PROPOSÉE

Il nous paraît utile d'analyser successivement les diverses opérations juridiques qui ont donné naissance au régime actuel des compétences exercées sur les anciens territoires allemands, en bannissant tout souci *a*

priori de fonder ou de justifier une conception générale de la souveraineté.

Il semble que l'on puisse diviser ces opérations juridiques en deux groupes.

Une première série d'observations est relative à la *réglementation internationale des compétences de l'Etat dit « mandataire »*.

Cette réglementation internationale des compétences s'inspire, on l'a vu, du souci de donner un caractère juridique aux responsabilités assumées par les Etats dans la fonction même de la colonisation, envers la communauté internationale. Cette réglementation prévoit des dispositions relatives au sort de la population du territoire sous mandat, et des dispositions relatives à la situation juridique d'Etats tiers au regard de ces territoires. On peut admettre que cette réglementation détermine en définitive, une sorte de *service public international* (31).

Les sources de cette réglementation sont l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, les chartes des Mandats, la pratique de l'institution mandataire, telle qu'elle a été précisée par l'activité des Etats mandataires et la Société des Nations, dans la mesure où cette pratique peut présenter le caractère d'une « coutume » au sens de l'article 38 du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale.

(31) Sur cette « fonction » de la colonisation, cf. Georges Scelle, *Précis de Droit des Gens*, t. I, 1^{re} partie, chap. II, p. 147 et suiv. « ...Les collectivités primitives ou arriérées qui monopolisent une région du globe sans pouvoir en exploiter les possibilités, ou même parfois se développer elles-mêmes, qui perpétuent des pratiques en contradiction flagrante avec les normes du Droit des Gens, l'esclavage notamment, doivent être administrées soit directement, soit par voie de tutelle, par des gouvernants internationaux aptes à les diriger dans la voie du progrès et de la solidarité humaine ».

Une deuxième série d'opérations juridiques est relative à l'*investiture des compétences* à exercer par les Etats sur les territoires soumis au régime mandataire.

Nous n'avons pas à prendre parti ici sur la question de savoir si la théorie du régime des mandats exige que l'investiture des compétences ait son origine dans un acte juridique de *nomination* accompli par une autorité internationale (32). L'investiture des compétences, lors de l'élaboration du régime à appliquer aux anciennes colonies allemandes, a été pratiquement effectuée par une série d'opérations juridiques, à la conclusion desquelles les autorités internationales — on songe ici à la Société des Nations — n'ont pris qu'une part secondaire.

L'objet de ces opérations a été de *conférer à certains Etats, sur ces territoires à soumettre au régime nouveau une compétence personnelle et territoriale générale* ne rencontrant d'autres limites que l'obligation de respecter les règles générales ou particulières du Droit des Gens. L'acceptation du mandat par ces Etats a eu pour effet de soumettre désormais cette compétence à une réglementation spéciale — réglementation dont nous venons dans les lignes qui précèdent de rappeler les sources juridiques.

L'attribution de cette compétence avait eu pour sources, selon nous, trois dispositions juridiques distinctes. La première de ces dispositions est l'article 119 du Traité de Versailles. La seconde disposition est la décision du Conseil des Quatre du 7 mai 1919, modifiée le 28 avril 1929. La troisième disposition est l'article 118

(32) En ce sens, Scelle, *op. cit.*, p. 171.

du traité de Versailles. Reconnaissons que l'ordre dans lequel nous classons ces dispositions n'est pas l'ordre chronologique. L'antériorité de la répartition des compétences entre les Puissances Alliées par rapport à l'abandon de ses propres compétences par l'Allemagne peut être déplorée : cette antériorité, au reste, si l'on songe aux conditions provisoires dans lesquelles étaient administrées les colonies allemandes lors de l'élaboration des traités de paix, s'explique et même, il faut l'avouer, se justifie.

Ces diverses dispositions juridiques peuvent être rangées en deux catégories. Les unes concernent les rapports des Puissances Alliées et Associées entre elles ; les autres concernent les rapports des Principales Puissances avec l'Etat allemand.

Les rapports des Puissances Alliées entre elles ont été réglés, semble-t-il, par la décision du 7 mai 1919 et l'article 119 du Traité de Versailles. Que comportait en effet la décision du Conseil des Quatre du 7 mai 1919 ?

L'organe des Puissances Alliées décidait en premier lieu que les Puissances Alliées et Associées autres que les Principales ne seraient pas reconnues à l'avenir comme se trouvant en droit d'exercer des compétences sur les anciens territoires allemands. Cette décision n'était valable que dans la mesure où elle était ratifiée par les Puissances intéressées, puisque le Conseil des Quatre n'avait pas la compétence d'engager les Etats désignés sous le nom de Puissances Alliées et Associées. La signature par ces Puissances Alliées et Associées du Traité de Versailles dont l'article 119 disposait que les anciens territoires allemands étaient cédés aux *Principales Puissances Alliées et Associées*, constitue ici la ratification nécessaire. Aucune difficulté ne pouvait être

désormais élevée sur ce point par les Puissances Alliées autres que les Etats-Unis.

Aussi ne pouvons-nous nous rallier à la thèse, justement critiquée, à notre sens, par M. Abendroth, qu'avait formulée la note Colby remise par les Etats-Unis aux Principales Puissances Alliées et Associées — en particulier à la France et la Grande-Bretagne — le 20 novembre 1920. Dans cette note (33) les Etats-Unis affirmaient le droit pour toutes les Puissances Alliées et Associées, pour les plus petites de ces Puissances aussi bien que pour eux-mêmes, de participer aux discussions relatives à l'institution du régime des mandats. Cette argumentation nous paraît méconnaître la portée réelle de la décision du 7 mai 1919. Mais l'article 119 était à notre sens indispensable pour justifier cette mise à l'écart des *puissances* autres que *les puissances désignées* par le Conseil des Quatre.

Nous croyons qu'il faut aller plus loin, et qu'il est légitime de penser que la décision du 7 mai 1919, a réglé d'une manière définitive les relations des *Principales* Puissances Alliées et Associées entre elles.

Cette conception nous paraît conforme à l'intention des parties. Il semble que la décision du 7 mai ait été considérée lorsqu'elle a été prise, comme appelée à priver de toute compétence sur les territoires toute collectivité, toute puissance autre que les Etats ou collectivités nationales désignés par ses dispositions. Il faut rappeler ici les conditions dans lesquelles a été accueillie la

(33). « The United States, as a participant in that conflict and as contributor to its successful issue, cannot consider any of the Associated Powers, the smallest not less than itself, debarred from the discussion of any of its consequences, or from participation in the rights and privileges secured under the mandates provided in the treaties of peace ». (*Journal Officiel de la Société des Nations*, 1921, p. 140).

décision du 7 mai, les violentes protestations adressées à la décision par l'Italie et la Belgique. La décision a dû, nous l'avons vu, être modifiée : le Conseil des Quatre a tenu à répondre aux exigences de la Belgique. Mais l'examen des discussions confirme notre opinion : seule la prétention belge a été admise et à titre exceptionnel. L'intention des parties était bien, semble-t-il, dès le 6 mai 1919, de régler définitivement les rapports des Principales Puissances Alliées et Associées entre elles au regard des territoires du mandat.

Nous croyons qu'il faut déduire de ces attitudes, la volonté des puissances *d'écarter à l'avenir la notion d'une souveraineté collective des Principales Puissances Alliées et Associées*, la notion d'un « Condominium », pour y substituer la notion d'une répartition définitive des compétences entre certaines Puissances Alliées et Associées; le « Condominium », selon nous, abandonnait toute prétention à l'exercice d'une compétence, quelle qu'elle fût, sur les anciens territoires allemands (34).

Bien entendu, la décision ne pouvait en aucune manière avoir pour effet immédiat *d'investir* certains Etats de compétences qui juridiquement appartenaient encore à l'Etat allemand.

Mais — il ne semble pas que ce point ait été jamais contesté — cette décision disposait *pour l'avenir à la condition* que les Principales Puissances fussent bien chargées par le Traité de Versailles de la mission d'organiser le nouveau régime des colonies allemandes ; l'antériorité de la décision du Conseil des Quatre par rapport à la signature du Traité de Versailles ne permet pas d'éviter cette interprétation d'une anomalie,

(34) En ce sens, cf. Verdross, *Règles Générales du droit de la paix, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1929, t. V, p. 400.

interprétation dont nul n'a d'ailleurs contesté la légitimité.

Quels sont les rapports des Principales Puissances après la mise en vigueur du traité de Versailles ? Par l'article 119 du Traité, l'Allemagne renonce à ses possessions en faveur des « Principales Puissances Alliées et Associées ».

Nous nous rallions à la thèse défendue on l'a vu, par divers partisans de la répartition des effets des sources dans le temps, d'après laquelle cette expression doit être entendue dans le sens même où elle a été interprétée dans l'article 100 du Traité de Versailles, à propos de Dantzig, dans l'article 99 du Traité à propos de Memel. Il y a cession de souveraineté, *mais cette cession est assujettie d'une charge* : la charge pour ces Principales Puissances d'organiser et de mettre en œuvre le régime nouveau.

Mais dès que la désignation des Mandataires est définitive, *c'est-à-dire dès que la décision du 7 mai 1919 entre en vigueur, après approbation de la Société des Nations*, les Etats et Nations désignés par cette décision se trouvent investis d'une compétence générale sur les territoires sous mandat : la mise en œuvre de l'article 22 du Pacte et la signature des traités de mandat détermineront la *réglementation internationale* de cette compétence générale. Par application même selon nous, de la décision dont elles ont fixé les dispositions le 7 mai et le 21 août 1919, les Principales Puissances perdent tout droit à exercer une compétence de quelque nature qu'elle soit sur les territoires à soumettre au régime mandataire.

Les rapports des Puissances Alliées entre elles sont alors définitivement réglés.

Quant aux *rapports des Puissances Alliées et de l'Etat Allemand*, ils ont été définis par l'article 118 et 119 du traité de Versailles — l'importance de l'article 118 devant être selon nous, particulièrement soulignée. On ne peut fixer la portée de cet article que si l'on définit la situation juridique de l'Allemagne, à la suite des dispositions du traité de Versailles — article 119 du traité proprement dit, article 22 du Pacte — au regard de ses anciens territoires.

Contrairement à la thèse souvent soutenue par les Puissances Alliées à l'encontre de l'Allemagne après la guerre, et en accord sur ce point avec M. Quincy Wright et M. Wolfgang Abendroth, nous considérons, on l'a vu, que les dispositions de l'article 119 du traité et de l'article 22 du Pacte ne peuvent être jugées indépendantes. Nous ne croyons pas que la mise à exécution des dispositions du Pacte à propos des mandats puisse être considérée comme une condition résolutoire *spéciale* de la cession de souveraineté effectuée par l'Allemagne. Nous ne croyons pas non plus que l'exécution des obligations du Pacte puisse être considérée comme la *cause* juridique au sens que le droit privé français attache à ce mot, de l'obligation de cession contractée par l'Allemagne. Mais il nous paraît rationnel de poser *a priori* que l'Allemagne partie au traité de Versailles, a le droit d'exiger de ses contractants l'exécution des dispositions prévues au Pacte : sans faire appel à l'idée développée par M. Abendroth d'un engagement spécial des Principales Puissances Alliées et Associées à l'égard de l'Allemagne à ce propos (34), il paraît suffisant pour reconnaître ce droit à l'Allemagne de s'appuyer sur les théories générales des traités internationaux. Cette situation

(34) Abendroth, *op. cit.*, p. 26.

était d'autant plus nette que les mesures prévues par le Pacte pour la création du régime des mandats étaient fixées d'une manière relativement précise.

Mais une contestation grave pouvait cependant surgir. Les dispositions du Pacte ne prévoyaient pas à quelles Puissances seraient attribuées les mandats. Sous prétexte d'assurer l'exécution des stipulations d'un traité dont elle était partie, l'Allemagne allait-elle pouvoir contester les désignations à effectuer ? Les Puissances Alliées n'entendaient pas laisser place à cette hypothèse. L'article 118 fut rédigé, semble-t-il, avec le dessein d'interpréter d'une façon, d'ailleurs rationnelle, la situation juridique de l'Allemagne au regard de ses anciens territoires, en la déclarant incompétente pour prendre part aux délibérations relatives à la désignation même des mandataires.

Ainsi, après le traité de Versailles, la situation juridique de l'Allemagne se caractérise par les traits suivants. L'Allemagne a perdu tout droit à la souveraineté sur ces territoires. Cependant elle est en droit d'exiger juridiquement la mise en œuvre du régime des mandats : ce droit résulte non de ce que l'Allemagne aurait *retenu* une sorte de « droit éminent » sur les territoires qu'elle cède — la cession, à notre avis, est absolue, et pure et simple — non de ce qu'un engagement spécial pris à cet égard aurait été implicitement contenu dans le Pacte, mais simplement en vertu de la règle générale d'après laquelle une partie à un traité est fondée à réclamer l'exécution des stipulations de celui-ci.

Telles sont semble-t-il les fonctions à attribuer aux sources juridiques du régime des mandats. Reste à définir le sens qui peut être attribué à la notion de « souveraineté » dans ce régime et à en définir le titulaire.

CHAPITRE III

RÉGIME ACTUEL DE LA SOUVERAINETÉ (1)

Quel a été le sort exact après le traité de Versailles, des compétences dont disposait l'Allemagne avant le 10 janvier 1920, sur les territoires cédés ?

Il paraît difficile de nier que la cession ait été *complète* et *absolue*. Divers auteurs allemands récents ont

(1) On sait que la littérature consacrée au régime des mandats, au cours des dernières années, est immense. Le problème de la souveraineté notamment, a fait l'objet de longs et importants développements dans les ouvrages généraux, et parfois d'études particulières.

a) Certaines études ont été récemment consacrées particulièrement aux problèmes de la souveraineté. Cf. Comisetti, *Mandats et Souveraineté*, Thèse, Genève (éditée à Paris), 1935 ; Fritz Fischer, *Die formelle Natur der völkerrechtlichen mandate, insbesondere ihre Verteilung, Aenderung und Endigung*, thèse, Tübingen, 1935. On consultera aussi l'étude récente de M. Pelichet sur la *Personnalité Internationale des Collectivités sous mandat*, thèse Lausanne, 1932.

b) Toutes les études portant d'une manière générale sur le régime des mandats consacrent à la détermination de la souveraineté sur ces territoires d'importants chapitres. V. en particulier les études déjà citées de Quincy Wright, *Mandates under the League of Nations*, Chicago, 1930 ; dans cette étude de longs et importants développements s'appliquent au problème du siège de la souveraineté ; de Milot, les *Mandats Internationaux*, Paris, 1924 ; Stoyanowski, la *Théorie Générale des Mandats Internationaux*, Paris, 1925 ; de Van Rees, les *Mandats Internationaux*, Paris, 1928, 2 vol. ; de M. Diena, les *Mandats Internationaux, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1925 ; et de M. Henri Rolin, *La Pratique des Mandats Internationaux, ibid.*, 1927, t. IV. On trouvera une indication plus complète de la littérature dans la bibliographie à la fin de ce volume.

c) Les études générales de MM. Kelsen, Verdross, Le Fur, Lauterpacht, Blüntschi, etc., citées au texte figurent à la bibliographie de cette étude.

cependant dénié ces caractères au transfert de souveraineté.

On a prétendu (2) pouvoir assimiler la situation juridique des anciens territoires coloniaux allemands à la situation juridique du territoire de la Sarre (3) : le trait essentiel de régime serait son *caractère provisoire*. En droit ainsi, l'Allemagne n'aurait cédé ses territoires qu'à la condition tacite qu'un nouveau règlement viendrait fixer, au bout d'un laps de temps indéterminé, le sort *définitif* des colonies allemandes. La seule différence entre le régime de la Sarre et le régime mandataire serait que les textes ont prévu pour la Sarre les conditions précises de *temps* et de *forme* du règlement nouveau, alors que pour les mandats aucune condition n'a été exactement définie.

La thèse de M. Gaupp se fonde sur les *analogies de structure* présentées par le régime appliqué à la Sarre par les traités de paix et le régime des mandats.

Ces analogies sont cependant purement superficielles. On ne saurait déduire le caractère transitoire d'un régime de son caractère *international*. Le caractère provisoire du régime établi par le Traité de Versailles pour le territoire de la Sarre est nettement précisé par l'article 49 du Traité lui-même. Ni dans les dispositions des traités, au contraire, ni dans les travaux préparatoires, la moindre allusion n'est faite à un semblable caractère

(2) Gaupp, *Die Gebietshoheit über Bund C Mandate*, thèse, Tübingen, 1937, 63 p.

(3) On rappelle qu'aux termes de l'article 49 du Traité de Versailles, l'Allemagne renonçait en faveur de la *Société des Nations* considérée comme fidéi commissaire au gouvernement du territoire ci-dessus spécifié [de la Sarre]. A l'expiration d'un délai de quinze ans à dater de la mise en vigueur du présent traité, la population du territoire était appelée à faire connaître la souveraineté sous laquelle elle désirerait se voir placée.

provisoire du régime mandataire. La thèse de M. Gaupp ne repose sur aucune donnée scientifique.

L'attitude de M. Held (4) est différente. Pour lui, la portée des dispositions du Traité de Versailles *dans le temps* est hors de contestation : M. Held ne nie pas le caractère a priori définitif de régime nouveau. Mais M. Held défend une thèse curieuse au regard de la portée de ces dispositions dans *l'espace*. Se fondant sur une distinction en faveur aujourd'hui dans le droit public allemand nouveau, à propos du territoire, entre la notion du territoire conçu comme « Wesensbestandteil » et la notion du territoire conçu comme « Zustandigkeitsbereich », M. Held croit pouvoir affirmer que le Reich a perdu sur ces territoires la *compétence* (Zustandigkeit) mais que ces territoires demeurent pourtant, pour le Reich, une partie de sa « substance », une « Wesensbestandteil ». Les théories nouvelles à propos de la *compétence territoriale* de l'Etat ont, on ne l'ignore pas, un fondement analogue à celui des théories classiques en droit allemand de la nationalité, destinées à définir la *compétence personnelle* de l'Etat.

La généralité même des termes de la thèse nouvelle suffit, croyons-nous, à en déceler la fragilité. Il n'est pas surprenant de voir défendre, dans une nation soumise après un Traité de paix, à divers démembrements, des théories *politiques* aux termes desquelles l'Etat jadis souverain des territoires cédés entend témoigner, au regard de ces territoires, d'une volonté de fidélité. Il n'est pas surprenant non plus de voir mises au service de ces théories politiques, diverses données historiques, ethniques ou sociologiques. Mais ces théories ne sau-

(4) Hermann Held, *Gebiet und Boden in den Rechtsgestalten der Gebietshoheit und Dinglichkeit*, Breslau, 1937, 146 p.

raient en aucune manière avoir un caractère *juridique*. L'*autorité* d'une règle de droit n'a pas à être soumise à l'exigence d'un regret ou d'une espérance.

L'auteur ne nie pas d'ailleurs le caractère des théories qu'il défend lorsqu'il déclare que d'après la nouvelle école juridique allemande, Droit et Politique ne sont pas séparables.

Nous croyons devoir combattre sans hésitation la confusion ainsi faite entre la Politique et le Droit. Autre chose est de nier la force des considérations morales, psychologiques, biologiques, politiques, qui viennent orienter le contenu de la règle de Droit et en *expliquer l'efficacité* ; autre chose est d'attribuer à ces considérations un caractère juridique, de recourir à elle pour définir la nature même de la règle de droit et en *justifier la validité*. La doctrine de M. Hermann Held est tout entière hors de la science juridique.



Mais s'il est exact que l'Allemagne a perdu la souveraineté qu'elle exerçait sur ses colonies, quelles autorités se trouvent aujourd'hui investies des pouvoirs dont elle disposait ? C'est ce qu'il convient maintenant de rechercher.

Entreprise vaine, a-t-on dit, car rien ne prouve a priori que soit exercée effectivement une souveraineté sur les territoires en cause. Le Pacte et les Chartres des Mandats prévoient et définissent l'activité d'un certain nombre de collectivités : chacune de ces collectivités a ses tâches propres, ses pouvoirs propres. Peut-être doi-

(5) Held, *op. cit.*, p. 20.

on découvrir entre ces collectivités une hiérarchie véritable de pouvoirs : et encore on ne peut l'affirmer. Mais quel hasard, quelle fatalité imposeraient que l'une d'elles fût « souveraine », au sens que le droit des gens traditionnel attache à ce mot ? Il est normal, certes que les juristes s'efforcent de définir le *sort* que réservent aux concepts classiques, définis, caractérisés dès longtemps, les institutions nouvelles : il n'est pas de méthode plus sûre pour adapter ces concepts aux exigences du présent, mais l'intérêt de ces recherches, dit-on, demeure académique. Il y a plus. Ne peut-on admettre que les Puissances Alliées, en créant le système des mandats, ont laissé la souveraineté de toutes les terres mandatées en suspens pendant la durée du mandat ? (6)

Cette opinion a été vigoureusement combattue par Fauchille et M. Albert Millot (7). D'après ces auteurs, dans toute parcelle de territoire du monde civilisé actuel, s'exerce une *souveraineté*. Les modes d'exercice de cette souveraineté peuvent être extrêmement divers. Son existence ne peut être elle-même contestée.

Mais pour d'autres auteurs récents, l'entreprise ne serait pas seulement incertaine : elle serait à priori sans objet. Ce n'est pas sur la notion de souveraineté que doit être construit le droit des gens, mais sur la notion de compétence (8). Aucune autorité n'exerce de *pouvoirs* de souveraineté sur les territoires à mandat ; on peut simplement définir au regard de ces territoires, l'exercice de diverses compétences, fixées d'ailleurs par

(6) Lee, *The Mandate for Mesopotamia and the principle of trusteeship in english law*, 1921, p. 19.

(7) Fauchille, *Traité*, 8^e éd., I, 2^e partie, p. 845 ; Millot, *op. cit.*, p. 114.

(8) Scelle, *Précis de Droit des Gens*, t. I, p. 82. Cf. Ch. Rousseau, *L'Aménagement des compétences en droit international*, R.G.D.I.P., 1930, p. 420.

un statut réglementaire du droit international lui-même (9)

En dépit de l'autorité de ses défenseurs, la thèse que nous venons d'exposer ne saurait nous convaincre. Nous ne croyons pas pouvoir abandonner a priori le concept de souveraineté. En fait, après avoir subi de durs assauts, après que grâce à ces attaques bienfaisantes, le concept ait été précisé, privé semble-t-il de son venin, l'idée de souveraineté continue à vivre, prouvant par son existence même la nécessité de son être. Le droit positif lui fait une place considérable (10) trop ample encore peut-être. Reconnaissons, comme on l'a écrit récemment (11) que la notion de souveraineté n'est pas de celle que l'on remplace aisément. Nous ne pouvons *a priori* nous dispenser d'en étudier l'application ici.

Nous irons plus loin. Il nous semble que l'étude du problème de la souveraineté présente un intérêt particulier à être effectuée à propos du régime des mandats.

La recherche comporte tout d'abord un intérêt pratique. Toute réforme, toute transformation à apporter au régime du mandat, suppose la détermination préalable des autorités investies du droit de régler les répartitions des compétences sur ces territoires. Or, en admettant même que l'on se refuse à confondre la notion de souveraineté avec la notion de compétence de la compétence, il n'est pas douteux que l'étude de la revision du *statu quo* ne peut être abordée sans une définition aussi exacte que possible des limites des attributions accor-

(9) Scelle, *ibid.*, p. 173.

(10) Basdevant, *Règles Générales du Droit de la Paix, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1936, t. IV.

(11) Gilbert Gidel, *Droit International Public de la Mer*, t. III, p. 184 à propos des droits de l'Etat sur la mer territoriale.

dées à chacune des autorités concourant au fonctionnement du régime mandataire, et, partant, sans une détermination du siège de la souveraineté.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que le régime mandataire, à beaucoup d'égards, peut être considéré comme un « type » de régime de gestion, comme un mode d'administration caractéristique d'une *catégorie*. Il se définit par l'abondance sinon par la précision des règles de droit international, relatives à la répartition et aux conditions d'exercice des compétences sur les territoires qu'il concerne. Or, quel que soit le régime futur des territoires en cause, quel que soit l'avenir du régime mandataire lui-même, on peut être fondé à croire qu'en raison même de l'intensité des conflits coloniaux présents, en raison même des conflits soulevés par les soucis d'acquérir les matières premières essentielles, le commerce de ces matières premières et l'exploitation de ces territoires feront l'objet dans l'avenir de réglementations internationales. Quelle place ces réglementations laisseront-elles à l'idée de souveraineté ? L'étude du régime mandataire peut fournir à cet égard un précédent, ou du moins un exemple.

L'intérêt principal d'une étude du régime de la souveraineté sur les territoires à mandat réside en effet en ce que les recherches entreprises avec le dessein de définir *l'attribution* de la souveraineté, de déterminer ainsi le *sujet* de la souveraineté, impliquent et exigent l'examen préalable de la *notion* de souveraineté elle-même, de *l'objet* de la souveraineté. Il ne s'agit pas seulement ici d'appliquer, à l'institution du mandat, des concepts définis par ailleurs; il faut encore prendre parti sur la légitimité, et le fondement, de ces concepts eux-mêmes.

C'est un fait bien connu que l'étude de l'Etat fédéral et de la Confédération d'Etats, entreprise en particulier avec l'autorité que l'on sait par les juristes allemands et autrichiens avant la guerre et depuis lors, a apporté à l'étude scientifique de la notion de souveraineté, une contribution d'une valeur décisive (12). L'objet de ces recherches était avant tout la détermination de la *qualité* de la puissance étatique. Etant donné une série de collectivités organisées, désignées soit sous le nom commun d'Etats, soit sous des noms divers, province, pays, etc., il s'agissait de déterminer lesquelles de ces collectivités pouvaient prétendre à la qualification de *souveraines*. Poursuivie après la guerre par l'étude de la Communauté même du droit des gens, la doctrine nouvelle de la souveraineté aboutissait grâce à la théorie de l' *Unmittelbarkeit* à donner un fondement plus précis au concept de souveraineté-indépendance. La détermination des caractères juridiques exacts des Unions d'Etats exigeait en effet que l'on prît parti, non pas seulement sur l'attribution de la souveraineté -- telle que celle-ci avait été définie pour les Etats unitaires classiques -- mais encore et surtout sur la définition même du régime que cette expression à vrai dire imprécise, servait à définir.

En matière de mandats, il faut reconnaître *a priori*, avec Oppenheim (13), que si l'on compare l'ensemble des droits, l'ensemble des compétences dont dispose l'Etat français sur Calais ou l'Etat de Grande-Bretagne sur le territoire du Kent, avec les diverses compétences reconnues à la Société des Nations, ou à l'Etat manda-

(12) V. bibliographie à propos du problème de la souveraineté à la fin du volume.

(13) Oppenheim, *International Law*, vol. I, Peace, 7^e éd., Lauterpacht, p. 199.

taire sur les territoires soumis au mandat, des différences profondes apparaissent. Faut-il donc encore ici parler de souveraineté ? Que signifie alors cette expression ?

En fait, *chacune des opinions données par les auteurs des diverses théories à propos du siège de la souveraineté, correspond à une conception différente de la souveraineté elle-même*. Toute étude du régime de la souveraineté en matière de mandats comporte la détermination nécessaire à la fois du *sujet* et de l'*objet* de la souveraineté examinée.

Il n'est pas possible, dans ce chapitre, d'entreprendre une étude qui exigerait, pour être complète, qu'on lui consacrat un ouvrage entier. On se bornera ici à rappeler les points principaux des discussions poursuivies depuis la guerre à propos du sort de la « souveraineté » dans l'institution nouvelle.



Si la détermination du *sujet* de la souveraineté se ramène en définitive à la recherche d'une précision quant à l'*objet* de cette souveraineté, il semble que l'on puisse distinguer, dans la définition du *critérium* destiné à caractériser cette notion, deux directions différentes.

Pour un premier groupe de théories, la souveraineté se définirait par l'exercice de certaines compétences définies *a priori*. Ainsi la souveraineté comporterait comme attribut essentiel, le pouvoir de modifier le régime constitutionnel des territoires auxquels elle s'applique. Plusieurs théories émises à propos de la souveraineté en matière de mandats, se rattachent à l'idée

d'après laquelle la « souveraineté » doit être conçue comme le « pouvoir d'organiser les compétences ». Pour déterminer quel peut être le *sujet* de la souveraineté, on sera conduit, en conséquence, à rechercher quelles autorités se trouvent investies d'après le régime des mandats, de la compétence de modifier les règles fondamentales de l'institution elle-même, quelles autorités se trouvent posséder ainsi la compétence de la compétence.

Pour un deuxième groupe de thèses, la souveraineté n'est pas liée à l'exercice par un Etat, de telle ou telle compétence donnée. Elle ne comporte pas de « vraies marques ». Un Etat peut se trouver lié dans l'exercice d'une compétence, par des règles de droit international, sans cesser, *ipso facto*, d'être souverain au regard des territoires où s'appliquent ces règles de droit international. La souveraineté se définit simplement par *l'ensemble des compétences reconnues à un Etat sur la base du droit international*. Un Etat est souverain quand son pouvoir à l'égard d'un territoire donné ne connaît d'autres limites que celles que lui imposent des règles de droit international. *A priori* au moins, l'étendue exacte de ces compétences importe peu : ce qui définit la souveraineté, ce n'est donc pas *l'objet*, le *contenu* d'un pouvoir, mais le *mode d'exercice* d'un pouvoir, la qualité d'un pouvoir.

On examinera ici successivement les deux attitudes ainsi rappelées.

I. — LA SOUVERAINETÉ DÉFINIE PAR L'OBJET D'UN POUVOIR

Examinant le principe de l'attribution de la souveraineté dans le régime mandataire, M. Quincy Wright (14) définit la souveraineté comme le *pouvoir de modifier la constitution de l'institution à laquelle elle s'applique, ou d'aliéner ou de transférer le territoire où s'exerce cette institution.*

M. Verdross, reconnaissant qu'une souveraineté dans le sens d'une compétence étatique normale, ne se retrouve dans aucune forme de mandat, estime qu'« il n'est pas superflu de poser la question de savoir où la souveraineté réside, si on se sert de ce terme dans le sens du *droit de disposer d'un territoire* » (15).

Ainsi l'opinion de M. Wright et de M. Verdross se rattache à la conception d'après laquelle la souveraineté serait le *pouvoir même de détermination de la compétence*. Modifier la constitution, aliéner ou transférer le territoire-limite des compétences prévues pour cette institution, c'est en effet essentiellement une œuvre d'organisation de compétences. Ainsi l'opinion de M. Wright répond aux exigences de l'école qui avait défini jadis la souveraineté comme la *Kompetenz-Kompetenz*, comme le pouvoir même de répartir et d'attribuer les compétences.

C'est à cette conception de la souveraineté que se rattachent deux opinions essentielles émises à propos des problèmes que nous abordons ici :

(14) Wright, *Sovereignty of the mandates*, *American Journal of International Law*, 1923, p. 681.

(15) Verdross, *Règles Générales du Droit International de la Paix*, *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, 1929, t. V, p. 399.

1) L'opinion d'après laquelle la souveraineté appartiendrait au Condominium des Principales Puissances Alliées et Associées ;

2) L'opinion d'après laquelle la souveraineté serait divisée entre la Société des Nations et le mandataire ou entre la Société des Nations et les Etats-Unis.

Le critère dans les deux cas est identique. L'autorité souveraine sera *l'autorité compétente pour modifier le régime juridique fondamental actuel des anciens territoires allemands*.

Les divergences entre ces thèses résultent seulement de conflits nés de *l'interprétation des dispositions formelles fixant les caractères de ce régime*.

a) *L'attribution de la Souveraineté
aux Principales Puissances Alliées et Associées* (16)

Nous avons vu que divers auteurs ont analysé les diverses sources juridiques du régime des mandats en répartissant les effets de ces sources dans l'espace. En particulier certains auteurs ont été conduits à admettre que l'article 119 du traité de Versailles réglait les conditions d'attribution de la jouissance même de la souveraineté, l'article 22 du Pacte et les Chartes des Mandats se bornant à venir régir les conditions d'exercice de cette souveraineté (17).

(16) V. en particulier Pitman B. Potter, *Origin of the System of Mandates under the League of Nations*. *American Political Science Review*, XVI, 1922, p. 570. Vallini, *I Mandati Internazionali della Società delle Nazioni*, 1923, p. 88 et sqq.

(17) Millot, *op. cit.*, p. 111. « Serait donc souverain sur les colonies allemandes le bloc formé par les Principales Puissances Alliées et Associées en faveur de qui l'Allemagne s'est déssaisie de l'ensemble de ses colonies par l'article 119 du traité de Versailles. Par cet articles en effet qui a ce mérite d'être extrêmement clair, ont été transférées à ces puissances tous les droits et titres que l'Allemagne détenait sur ses territoires coloniaux ». Du moment que

Mais nous avons vu que cette analyse des sources juridiques, si intéressante qu'elle fût en elle-même, ne pouvait à elle seule, aboutir à la détermination du régime même de la souveraineté sur les territoires auxquels ces sources s'appliquent. Cette analyse suppose en effet *a priori* comme admise rationnellement, la possibilité d'une attribution de la souveraineté aux Principales Puissances. Or cette possibilité n'est nullement démontrée.

1) On oppose tout d'abord à cette théorie que les Puissances Alliées ont écarté l'idée d'une *annexion* des anciennes colonies allemandes, en refusant de prévoir, en vertu de l'article 257 du traité de Versailles, une compensation en faveur de l'Allemagne du fait de la perte de ses territoires d'outre-mer. Cette disposition en effet n'est, dit-on, légitime que si l'on admet qu'aucune puissance ne s'est trouvée enrichie à la suite de la renonciation par l'Allemagne à ses droits ; autrement dit, que si l'on écarte l'idée d'un transfert de souveraineté effectué au profit des Puissances Alliées et Associées.

Nous devons pourtant, croyons-nous, faire des réserves quant à la valeur de cette objection. Il est possible de considérer que l'enrichissement des Puissances Alliées ait pu être limité ou même *a priori* anéanti par les conditions mêmes dans lesquelles ces Puissances

Le texte dit expressément *tous ses droits*, il faut nécessairement y comprendre ses droits de souveraineté. Et nul autre accord ou convention n'étant intervenu à l'effet de rétrocéder à qui que ce soit ces droits, les Principales Puissances Alliées et Associées les ont donc conservés par devers elles, par conséquent qu'on le veuille ou non, elles sont souveraines.

Cf. Hoijer, *Le Pacte de la Société des Nations*, p. 374, cité par Pélichet, *La personnalité internationale des collectivités sous mandat*, thèse Lausanne, 1932, p. 85.

auraient assumé les charges d'une « souveraineté » sur les territoires à mandat.

2) Nous reprocherions plus volontiers à la thèse de la souveraineté des Principales Puissances d'attribuer des pouvoirs considérables à une entité juridique — le Condominium des Principales Puissances Alliées et Associées — dont l'existence en tant qu'institution appartient au passé, en admettant même qu'elle ait pu être considérée comme juridiquement régulière.

S'il est exact que l'Italie, la Japon, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et la France doivent donner leur assentiment à un transfert de mandat (18), il paraît rationnel de déduire cette compétence de l'origine juridique même du régime mandataire : cette compétence des diverses Puissances ainsi énumérées s'imposera en effet dans la mesure où la conclusion d'un *acte contraire*, c'est-à-dire la formation d'un *contrarius consensus* exigera leur adhésion pour une modification du régime mandataire originaire : il ne paraît pas légitime de déduire de la nécessité de cette participation de certains Etats à une réforme du régime primitif — en admettant que cette nécessité même soit prouvée — l'existence au profit de ces Etats d'une souveraineté *pro indiviso* sur les territoires soumis au mandat.

Nous serions donc disposés à critiquer le *criterium* même de la détermination de la souveraineté sur les territoires sous mandat et non pas seulement l'application de ce critérium à la recherche de la situation des Principales Puissances Alliées et Associées.

Enfin, il faut le rappeler, la thèse repose tout entière sur une certaine analyse juridique des sources du ré-

(18) V. *infra*, III^e partie, chap. I. Transfert de Compétences,

gime actuel des compétences. Bien que la théorie exposée à propos de cette analyse juridique des sources soit, on l'a vu, d'un très grand intérêt, cette théorie ne *s'impose en aucune manière comme une explication nécessaire*. D'autres analyses peuvent être à leur tour invoquées, qui n'impliquent nullement la persistance étrange au profit d'un Condominium dont l'existence même aujourd'hui peut et doit être mise en doute, de compétences à exercer sur les territoires soumis au mandat.

b) *La Théorie de la Souveraineté Divise
entre la Société des Nations et le Mandataire
ou entre la Société des Nations et les Etats-Unis*

Plusieurs théories renonçant à attribuer la souveraineté au sens classique du terme à un organe particulier, la confèrent à un groupe d'organes.

Juridiquement il importe de distinguer à cet égard des opinions qui divisent la notion même de souveraineté, soit dans l'espace (mi-souveraineté), soit dans le temps (souveraineté virtuelle) (19) — thèses que nous retrouverons plus loin — les thèses qui, sans porter atteinte au caractère « indivisible » de la souveraineté en tant que « substance », en répartissent l'exercice entre divers sujets du droit international.

C'est à cette catégorie qu'il faut rattacher l'idée de Schneider (20) d'un « Coimperium » (le mot de Condominium étant écarté à dessein) entre la Société des Nations et les Principales Puissances Alliées et Associées. Cette thèse ingénieuse qui concilie non sans élégance l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et l'ar-

(19) V. Millot, *op. cit.*, p. 118 ; Stoyanowski, *op. cit.*, p. 83.

(20) Schneider, *Das Völkerrechtliche Mandat*, Stuttgart, 1926, p. 32.

ticle 119 du traité de Versailles s'appuie sur diverses considérations émises par le rapport dit « rapport Hy-mans » adopté par le Conseil de la Société des Nations le 5 août 1920, à propos de la nécessité pour les puissances mandataires de posséder un double titre émanant l'un des Principales Puissances, l'autre de la Société des Nations (21).

Mais le principal exemple de théorie de souveraineté divise est fourni par la théorie de la souveraineté divise entre la Société des Nations et le Mandataire. Cette thèse qui peut invoquer l'appui d'Oppenheim (22), est celle à laquelle a paru se rallier M. Quincy Wright (23).

M. Wright définit avec précision l'objet de ses recherches. Il rappelle que la souveraineté doit être attribuée, d'après lui, à l'autorité ou au groupe d'autorités dont la compétence pour la modification des règles fondamentales du régime des mandats est établie par les textes.

Or il paraît difficile d'admettre qu'en l'état actuel du droit des gens, la Société des Nations soit *seule* compétente pour modifier ce régime. Sans doute les auteurs favorables à la thèse de la souveraineté de la Société des Nations attribuent à la Société un droit absolu de *reprise*, de *révocation* et de *réinvestiture* (24) en matière de mandats. L'adhésion de l'Etat mandataire aux transformations du régime ne serait donc pas nécessaire : puisque dans la compétence même de la Société

(21) V. Rapport Hy-mans, *Document de l'Assemblée S.D.N.*, A. 161, 1920, annexe 4, p. 17.

(22) Oppenheim, *op. cit.*, p. 215.

(23) Q. Wright, article précité de l'*American Journal of International Law*, 1923, p. 681.

(24) V. Redslob, *Le Système des Mandats Internationaux*, *Bulletin de l'Institut Intermédiaire International*, octobre 1926, p. 284 et suiv. et la *Théorie de la Société des Nations*, Paris, 1927, 349 p., p. 175 et suiv.

rentrent, dit-on, des mesures qui ne peuvent être prises qu'à l'encontre de cet Etat. Mais, normalement, d'après M. Wright, et dans l'état actuel du droit, c'est à la Société des Nations et au mandataire agissant conjointement qu'il appartient d'apporter au régime des mandats les modifications fondamentales. *L'adhésion simultanée de l'Etat mandataire et de la Société des Nations étant nécessaire* pour ces modifications de régime, on en déduit que la *souveraineté* appartient divisément à la Société et à cet Etat.

Analysant de même les conditions d'un transfert de mandats, M. Verdross (25) parvient à la conclusion que pour un tel transfert, l'adhésion de la Société des Nations et des Etats-Unis est nécessaire et suffisante. M. Valdross en déduit, par application du même critérium, que la « souveraineté sur ces pays réside en réalité dans le pouvoir constituant de la Société des Nations agissant d'accord avec les Etats-Unis ».



C'est sur le critérium même qu'il faut, à notre avis, faire les plus grandes réserves. La souveraineté peut-elle être définie par l'objet, par le contenu de la Puissance ? Peut-elle être assimilée au pouvoir d'organiser les compétences sur un territoire ?

Cette assimilation paraît extrêmement contestable. Même en se refusant à chasser, *a priori*, la notion de souveraineté de la science juridique, il paraît pourtant nécessaire de reconnaître que le pouvoir de détermination des compétences constitue lui-même une fonction, une compétence qui doivent être exercées confor-

(25) Verdross, *op. cit.*, p. 402.

mément aux règles du droit international. Si l'on assimile la souveraineté au *pouvoir* de déterminer les compétences, on aboutit, comme le prouve l'exemple même de la théorie de la Kompetenz-Kompetenz, à voir, dans la souveraineté, un pouvoir par essence illimité.

Or le pouvoir de détermination des compétences est soumis en matière de mandats comme en toute autre matière, à des règles du droit des gens qui présentent ici le caractère particulier d'être extrêmement nombreuses et étroites. Ces règles ne peuvent être modifiées que dans les conditions mêmes où il peut être porté atteinte à une norme internationale : parmi ces conditions figure, on le sait, si cette norme a pour origine un traité, la nécessité d'une participation des signataires de la convention primitive. Ainsi s'explique la nécessité de prévoir pour toute modification à apporter au régime mandataire, la participation de la Société des Nations, de l'Etat mandataire, et aussi, peut-être, des diverses puissances désignées sous le nom de Principales Puissances Alliées et Associées (26). Il n'y a là que l'application pure et simple d'une règle de droit international général. Sous prétexte que le régime de protection des minorités ne peut être modifié sans le consentement des diverses Puissances signataires des conventions primitives, dira-t-on que ces Puissances exercent un droit de souveraineté sur les territoires soumis à ce régime ? Nul ne l'a jamais prétendu.

En réalité, il semble qu'il faille distinguer ici un double problème. D'une part, le problème de la détermination des normes internationales auxquelles doit se

(26) Voir *infra*, p. 314 et suiv. pour cette discussion.

soumettre un organe dans l'exercice de ses activités juridiques ; en second lieu, le problème des conditions d'exercice par ces organes des compétences qui leur sont reconnues. Le premier problème se ramène à un problème d'analyse de *sources* : il s'agit de définir l'origine des règles de droit applicables à la détermination du régime des compétences sur ces territoires. Le second problème seul est un problème de « souveraineté » : c'est celui qu'il convient d'examiner maintenant.

II. — LA SOUVERAINETÉ

DÉFINIE PAR LA QUALITÉ D'UN POUVOIR

Diverses écoles juridiques modernes préoccupées de qualifier la situation juridique d'un *Etat* au regard d'autres *Etats* et au regard de la communauté même du droit des gens, ont défini la souveraineté comme une indépendance juridique, à la fois limitée et garantie par la règle de droit international. Ainsi la souveraineté de l'Etat se caractériserait suivant une méthode comparable à celle qui a tendu à prévaloir pour la définition de la notion de liberté. L'idée de souveraineté, comme l'idée de liberté, suppose non seulement l'idée d'une puissance *d'affirmation*, mais encore l'idée d'une faculté de *choix*. L'autorité *souveraine* est *compétente* pour créer des règles de droit comme l'individu *libre* est *capable* d'accomplir des actes juridiques. Mais cette compétence, comme cette capacité, ne s'analysent pas en un pouvoir discrétionnaire : elles sont la traduction juridique d'un souci de répartition des tâches dans la vie sociale. La règle de droit qui prévoit l'existence de ces compétences et de ces capacités et en garantit la

jouissance, en limite en même temps les conditions d'exercice.

Ce qui définit ainsi la souveraineté, c'est la manière d'être d'une puissance, la *qualité d'un pouvoir*. La théorie de la *Völkerrechtsunmittelbarkeit* (27) de l'école autrichienne conçue pour définir l'Etat, peut être considérée comme constituant en définitive, le fondement d'une théorie moderne de la souveraineté.

Mais les théories modernes de la souveraineté se proposaient de définir la situation juridique de la puissance *étatique*. Si l'Etat est défini par la « *Völkerrechtsunmittelbarkeit* » le concept de l'« immédieté » de la compétence et le concept d'Etat au sens du droit des gens, se trouvent donc intimement liés.

Sans doute toute collectivité étatique ne peut être considérée comme souveraine au sens que la théorie de l'*Unmittelbarkeit* permet d'attribuer à ce mot : tout Etat du droit interne ne constitue pas un Etat au sens du droit international. Mais à l'inverse, toute collectivité investie de la souveraineté-indépendance est bien un Etat : le concept de la souveraineté-indépendance ne serait, *a priori*, applicable qu'à une collectivité étatique.

Or, en matière de mandats, concourent au fonctionnement du régime, divers organes : la Société des Nations, l'Etat mandataire, et dans une mesure à préciser, la collectivité sous mandat; seul de ces organes, l'organe *mandataire* constitue un Etat au sens que le droit des gens attache à ce mot. Ni la Société des Nations, ni la collectivité sous mandat, dont nous aurons à préciser la qualification juridique, ne semblent *a priori* pouvoir constituer un Etat.

(27) V. surtout Verdross, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Vienne, 1926, p. 118 et suiv. (v. bibliographie à la fin de l'étude).

C'est, semble-t-il, l'intérêt principal de l'étude de la souveraineté en matière de mandat, d'obliger à prendre parti sur le point de savoir si la notion de souveraineté, conçue comme la liberté pour un organe d'exercer les compétences qui lui sont reconnues par le droit international, s'applique aux seuls Etats ou peut être étendue à des collectivités non étatiques.

*
**

Si nous définissons *a priori* la souveraineté comme la dépendance immédiate des compétences d'un organe à l'égard du droit international, une multiplicité d'attitudes reste possible à l'égard de la place que cette notion peut occuper en matière de mandats. Il est donc nécessaire de préciser la notion et de la limiter plus encore.

Ou bien nous admettons, conformément à la thèse classique, que cette définition de la souveraineté ne peut être considérée comme légitime que dans la mesure où la compétence à laquelle elle s'appliquait est une compétence du type *étatique*. Dans ces conditions la notion d'indépendance juridique ne peut servir à définir une théorie de la souveraineté que dans la mesure où elle s'applique à l'*Etat mandataire*. La *souveraineté* en matière de mandats, conçue comme l'indépendance, garantie et limitée par le droit international, d'une collectivité étatique dans l'exercice de ses compétences, ne peut appartenir *a priori* ni à la Société des Nations, ni à la collectivité sous mandat. Ainsi la souveraineté ne peut être attribuée qu'à l'*Etat mandataire*.

Mais cette attribution n'est plus alors le résultat d'une

recherche : elle est contenue dans la *définition* même, fixée *a priori*, de la souveraineté.

Ou bien, on admettra que rien ne s'oppose à ce que cette définition de la souveraineté soit étendue à des collectivités non étatiques. Pratiquement, le problème de la souveraineté avait été posé surtout à propos de la détermination de la nature juridique de l'Etat fédéral : les collectivités qu'il s'agissait ici de qualifier étaient des collectivités du type étatique : on s'appliquait à déterminer seulement lesquelles de ces collectivités pouvaient être considérées comme de *véritables Etats*. Mais si le droit international au lieu de se borner à régler les compétences de collectivités du type étatique, investit de compétences sur des territoires, divers organes non étatiques, ne peut-on pas admettre *a priori* que la liberté d'exercice, par ces organes, des compétences qui leur sont attribuées par le droit international, constitue une véritable souveraineté ?

Ainsi le problème se poserait de savoir si la Société des Nations ou la collectivité sous mandat ne pourraient être considérées comme *souveraines*, non pas au sens que M. Wright attribuait à ce mot, à savoir que ces organes seraient compétents pour modifier le régime des compétences établi en matière de mandat — mais au sens de l'indépendance d'un organe dans l'exercice d'une compétence fixée et garantie par le droit des gens.

Il faut bien voir qu'ainsi posé, le problème peut conduire *a priori* à des solutions qui risquent de paraître inadmissibles au regard des théories classiques. Rien n'interdit de concevoir que, dès lors que la souveraineté se trouve définie comme l'immédiateté du rapport de dépendance entre un organe et le droit internatio-

nal, l'on puisse aboutir à une multiplicité de souverainetés coexistantes : on peut admettre que les divers organes concourant au fonctionnement du régime mandataire soient, *a priori*, souverains chacun dans l'exercice de leur compétence propre. Reconnaissons que multiplier ainsi les souverainetés revient pratiquement à en nier l'existence même : nous devons dire alors, avec M. Georges Scelle, qu'il existe au moins un domaine des relations internationales où le concept fait « faillite définitivement » et que le mandat ne comporte qu'un aménagement et une *répartition de compétences* entre gouvernants et agents soit de la Société des Nations, soit de l'Etat mandataire, soit de la collectivité sous mandat (28). Ces autorités demeurent évidemment libres d'exercer ces compétences dans les conditions fixées par la règle de droit international.

Nous ne croyons pas pouvoir nous rallier à cette deuxième attitude. Non que l'explication qu'elle donne des qualifications à apporter aux institutions auxquelles elle s'applique soit inexacte, mais seulement peut-être parce que cette explication, en raison des scrupules mêmes qui l'inspirent, risque de demeurer en deçà des exigences que peut comporter l'activité juridique de ces institutions.

Cette deuxième attitude aboutit, en effet, à mettre sur le même rang, en se bornant à les désigner, les unes et les autres, sous le même nom de *compétences*, des fonctions extrêmement différentes : exercice d'un *contrôle supérieur*, exercice d'un droit de pétition, exercice d'un *pouvoir d'émission de règles de droit*. N'est-il pas légitime de distinguer ces différentes fonctions et d'attirer l'attention par l'emploi d'une désignation particu-

(28) Scelle, *Précis de Droit des Gens*, t. I, p. 173.

lière sur la fonction de création de règles juridiques formelles ?

Nous en arrivons ainsi à une définition de la souveraineté dont l'objet est de préciser dans un cas particulier, la notion générale de souveraineté-indépendance, sans contester l'intérêt fondamental des principes qui la déterminent. La souveraineté peut se définir ici, semble-t-il, comme la *liberté de création de règles formelles de droit, dans les limites d'une compétence d'émission fixée et garantie par le droit international*.

La conception de la souveraineté à laquelle nous nous arrêtons ne nous permet pas *a priori* d'écarter les thèses attribuant la souveraineté aux divers organes concourant au fonctionnement du régime mandataire : collectivité sous mandat, Société des Nations, Etat mandataire. Elle se bornera à nous guider dans l'appréciation nécessaire des thèses ainsi proposées.

a) *L'Attribution de la souveraineté à la Collectivité sous Mandat*

La théorie de la souveraineté de la collectivité sous mandat, après avoir eu d'ardents défenseurs dans les années 1924-1926, connaît aujourd'hui une nouvelle faveur. Les discussions de l'Institut de Droit International en 1931 à propos de la personnalité internationale de ces collectivités, ont attiré l'attention sur la situation juridique générale de ces groupes sociaux. Récemment, un auteur suisse, M. Pelichet (29), est venu donner un appoint de force à la thèse que MM. Millot, Stoyanowski

(29) Pélichet, *La Personnalité Internationale des Collectivités sous Mandat*, thèse Lausanne, 1932, p. 98 et suiv.

et Pic avaient, sous des formes diverses, défendue auparavant depuis la guerre.

Il importe de noter tout d'abord que la théorie de la souveraineté de la collectivité sous mandat *a été inspirée le plus souvent aux auteurs par la considération du régime défini pour les mandats A*. Elle a été ensuite *étendue* aux mandats B et C pour former une théorie juridique générale du régime mandataire.

Cette théorie de la souveraineté de la collectivité sous mandat présente deux aspects très différents qu'il paraît nécessaire de distinguer nettement.

1) Elle a été rattachée tout d'abord à la théorie générale de la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes, dont l'application est ici la théorie de l'*émancipation*. C'est à cette conception que se rattachent les conceptions de M. Millot, la théorie de la souveraineté *virtuelle* de M. Stoyanowski (30) et la théorie de la souveraineté *nue* de M. Pic (31). D'après M. Stoyanowski, le peuple sous mandat possède les droits de la souveraineté-liberté « comme les autres peuples, en vertu des principes des nationalités et de libre disposition qui sont à la base du droit international moderne » (32).

Application a été faite, dit-on, de ces théories générales au régime mandataire par les chartes mêmes du régime. Une allusion à une émancipation des peuples soumis au mandat est contenue dans le paragraphe I de l'article 22 du Pacte, dont les principes s'appliquent aux « colonies et territoires... qui sont habités par des peuples *non encore capables* de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde

(30) Stoyanowski, *op. cit.*, p. 71 et suiv.

(31) Pic, *Le Régime du Mandat d'après le traité de Versailles*, R.G. D.I.P., XXX (1923), p. 321 et suiv.

(32) Stoyanowski, *op. cit.*, p. 83.

moderne ». Le paragraphe 5 du même article parle du « *degré de développement* » atteint par ces peuples : allusion est ainsi faite à une sorte d'*évolution* de ces populations, évolution dont le terme ne peut être que l'émancipation.

Bien plus, des textes formels ont même reconnu à ces collectivités une capacité internationale. Diverses dispositions des traités de Sèvres, non ratifiés, avaient prévu, en effet, la cession des territoires anciennement soumis à la domination turque aux Etats nés sur ces territoires.

Si l'on objecte que ces textes ne concernent que les populations sous mandat A, on peut faire observer, au regard des mandats B et C, que dans son discours du 5 janvier 1918, M. Lloyd George avait très nettement reconnu la légitimité d'appliquer le principe des nationalités aux anciennes colonies allemandes elles-mêmes.

Ainsi a été définie l'idée d'une sorte d'évolution de la souveraineté dans le temps, parallèle à l'évolution même des conditions dans lesquelles la collectivité sous mandat se trouve appelée à exercer son activité. Si une « faculté d'émancipation » ultérieure est prévue par le Pacte au profit des collectivités sous mandat, ces collectivités possèdent dès aujourd'hui une *souveraineté virtuelle*, destinée à se transformer un jour en *souveraineté réelle*.

Il résulterait donc de cette théorie, comme le fait remarquer M. Abendroth, que la déclaration d'émancipation, le jour où elle aurait lieu, aurait une valeur simplement *déclarative* et non *constitutive* (33).

Nous croyons que, sous ce premier aspect, la théorie

(33) Abendroth, *op. cit.*, p. 138.

de la souveraineté de la population sous mandat se heurte dès l'abord à des objections décisives.

Il faut tout d'abord n'accepter dans notre étude qu'avec précautions les considérations tirées d'une comparaison du régime des mandats A et du régime des mandats B et C. Il est possible que divers textes aient reconnu aux collectivités soumises au mandat A une certaine capacité internationale. Mais aucune disposition semblable n'est prévue en faveur des peuples sous mandats B et C. Quant à la déclaration de M. Lloyd George, l'argument qu'on en tire se retourne contre ceux qui l'emploient : le souci d'admettre qu'il soit recouru, pour la détermination du sort des anciennes colonies allemandes, à l'application du principe des nationalités et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes — deux principes d'ailleurs très nettement distincts que M. Stoyanowski rapproche, semble-t-il à tort — aurait exigé la recherche par un procédé technique quelconque, du *vœu* des populations soumises au mandat. Or une telle consultation n'a pas été effectuée et ne pouvait pratiquement avoir lieu.

Par ailleurs, la notion d'une *faculté ultérieure d'émancipation* de la collectivité paraît avant tout une notion *politique*, et non *juridique*. Qu'il soit un jour *politiquement* légitime et même nécessaire d'accorder à ces collectivités une large indépendance, c'est une considération qu'il ne nous appartient pas de discuter ici ; mais que cette possibilité lointaine d'émancipation puisse exercer une influence sur le caractère du régime juridique actuel de la répartition de compétences dans les territoires sous mandat, c'est là ce que nous contestons. L'existence de la faculté d'émancipation a pour effet d'inviter à considérer qu'un *nouveau* régime pourra un

jour succéder au régime *présent*; mais de l'idée de cette *succession nécessaire* dans le temps de régimes divers, peut-on déduire la thèse d'une sorte de *compénétration des deux régimes appelés à se succéder* ? On voit mal, à vrai dire, l'utilité de cette virtualité de souveraineté accordée à la collectivité sous mandat; l'attribution de cette souveraineté virtuelle apporte à cette collectivité sous mandat non l'exercice d'une activité juridique, mais l'espérance d'un bienfait politique : cette espérance était pourtant déjà prévue par la charte même de l'institution.

2) La thèse a été ensuite rattachée à la *théorie de la personnalité internationale* des collectivités sous mandat. On a fait observer que la collectivité sous mandat est dès aujourd'hui destinataire de normes juridiques internationales. Des règles précises, en effet, déterminent pour ces collectivités une sorte de statut propre, qui permettent de distinguer pour la collectivité sous mandat soumise à l'autorité du mandataire, un régime de compétences territoriales et personnelles différent du régime général des compétences exercées par l'Etat mandataire. C'est ainsi que des dispositions internationales interprétées par la Commission des Mandats ont permis d'édifier la théorie de la non-annexion par l'Etat mandataire du territoire sous mandat, que la nationalité des indigènes se trouve être différente de la nationalité de l'Etat mandataire. On a déduit de l'existence et de la distinction de ces normes l'idée d'une *personnalité internationale* des collectivités sous mandat, et certains auteurs ont cru pouvoir joindre à la notion de personnalité, la notion de souveraineté.

Nous ne pouvons songer dans le cadre de cette étude à exposer et à discuter la théorie de la personnalité

internationale (34). Il semble admis aujourd'hui que, à côté des personnes internationales que sont les Etats, existent diverses personnes juridiques reconnues par le Droit international. Quel doit être le critérium de cette personnalité ? Suffit-il qu'une collectivité soit *destinataire et bénéficiaire* de normes juridiques internationales pour être considérée comme investie d'une *personnalité juridique* ? (35) Ne faut-il pas au contraire

(34) V. Anzilotti, *Cours de Droit International*, t. I (trad. Gilbert Gidel), p. 121 et suiv. ; Fauchille, *Traité*, 8^e éd., t. I, 1^{re} partie, p. 207 et suiv. Cf. Cavaglieri, I soggetti del diritto internazionale, *Rivista di diritto internazionale*, vol. XVII, 1925, p. 18 et suiv. 169 et suiv. ; G. Gidel, *Quelques idées sur la condition internationale de la Papauté*, *Revue Générale de Droit International Public*, vol. XVIII, 1911, p. 589 et suiv. ; Le Fur, *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, Paris, 1896, p. 104 et suiv. ; Verdross, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, p. 155 et suiv.

(35) Anzilotti, *op. cit.*, p. 121 : « Les normes juridiques, en prévision de faits déterminés, imposent des devoirs ou attribuent des droits ; les entités auxquelles les normes rattachent ces devoirs et ces droits, en d'autres termes les *destinataires* de ces normes, qui sont en somme les membres de la Société dont l'ordre juridique est l'infra-structure, se nomment *sujets juridiques* ou *personnes*. La personnalité exprime donc une relation entre une entité et un ordre juridique déterminé. Ainsi on est une personne dans la mesure où on est destinataire de normes juridiques... » On ne doit pas interpréter cette opinion de M. Anzilotti en l'isolant de l'opinion émise un peu plus loin par cet auteur à propos des groupes sociaux qui, par leurs conditions de vie et de civilisation, n'ont pas participé aux accords constitutifs des normes internationales. « ...leur incapacité à comprendre, et par suite, à vouloir les normes qui constituent le droit international, est la raison pour laquelle elles ne participent pas aux accords et n'y adhèrent pas ; l'absence de participation exclut pour ces groupes la personnalité internationale ». Pour qu'une entité puisse être considérée comme une personne internationale, il est certes nécessaire qu'elle soit destinataire de normes juridiques, en ce sens que, comme le dit M. Anzilotti « il n'y a pas de personnes par nature ; les personnes existent dans un ordre juridique donné et seulement par l'effet de cet ordre juridique ». Mais encore faut-il semble-t-il, que cette entité soit investie d'une certaine *compétence de droit international* ; ainsi les groupes sociaux dont il est question plus haut, même s'ils sont l'*objet* de normes juridiques internationales, ne constituent pas des *personnes* puisqu'on ne leur reconnaît pas la compétence de participer, comme le dit quelques lignes plus loin M. Anzilotti « aux actes constitutifs des normes internationales ».

exiger pour que cette personnalité soit reconnue, que la collectivité dont il s'agit soit investie d'une compétence de droit international ? Si on s'arrête à cette définition, faudra-t-il considérer comme une compétence de droit international suffisante à ce propos, le droit ouvert à une collectivité de présenter une pétition à une autorité internationale ?

Nous serions, quant à nous, tentés de nous rallier à la thèse d'Oppenheim (36), qui dénie à la collectivité sous mandat le caractère d'une personne de droit international. Mais en admettant même que la collectivité sous mandat soit reconnue comme devant être investie d'une *personnalité*, faut-il déduire, comme M. Pélichet, de l'attribution à cette collectivité de la *personnalité*, l'attribution de la *souveraineté* ?

Si conformément aux principes qui inspirent la théorie de la *Völkerrechtsunmittelbarkeit*, on définit la souveraineté d'un organe par la dépendance immédiate de cet organe au regard du droit international, il semble que toute reconnaissance à un organe d'une *compétence* de droit international et partant, d'après la terminologie classique, d'une *personnalité* internationale, exige l'attribution à cet organe de cette qualité que l'école de M. Verdross désigne sous le nom de *souveraineté à compétence limitée*. D'après cette école, par exemple, les colonies auxquelles l'article 1, paragraphe 2, du Pacte de la Société des Nations reconnaît une certaine capacité, et partant, une *personnalité juridique internatio-*

(36) Oppenheim, *op. cit.*, t. I, Peace, ed. Lauterpacht (7^e éd.), p. 199. Pour l'exposé des diverses thèses en présence, v. le compte-rendu des discussions de la session de Cambridge de l'Institut de Droit International, *Anuaire de l'Institut de Droit International*, 1931, p. 49 et suiv.

nale, sont bien des organes *souverains à compétence limitée*.

Sans vouloir examiner ici dans son ensemble la situation juridique des colonies prévues à l'article 1, § 2, du Pacte de la Société des Nations, il paraît légitime de préciser le critérium défini à ce propos par l'école autrichienne récente. Peut être déclaré « souverain » pour nous, on l'a vu — au besoin souverain à compétence limitée — tout organe qui se trouvera libre de créer des normes juridiques, dans les limites d'une **compétence** d'émission définie par le droit international. Tout organe compétent pour créer des règles de droit dans les conditions prévues par l'ordre juridique international est, d'après cette thèse, souverain.

Mais il faut bien observer que le critérium auquel nous nous sommes arrêté exige la reconnaissance à la collectivité en cause, d'une *compétence de création* de normes juridiques. C'est là une condition *essentielle* — indispensable — de l'attribution de la souveraineté. Le fait pour une collectivité d'être simplement *destinataire* de normes juridiques internationales et de bénéficier d'un statut distinct ne saurait, à notre sens, en aucune manière conférer à cette collectivité la *souveraineté* en admettant même que l'on veuille, dans cette situation — opinion que nous n'hésiterions pas d'ailleurs à rejeter — reconnaître à cette collectivité une *personnalité internationale*.

Ainsi dans la mesure où il est possible de concevoir que dans les *mandats A*, la collectivité sous mandat est investie d'une compétence, si limitée soit-elle, de « participation aux actes constitutifs de normes internationales », il nous paraît infiniment légitime de considérer cette collectivité comme une collectivité souveraine à

compétence limitée. Nous ne pouvons entrer ici dans l'étude du régime de la Palestine pour apprécier s'il est exact que les textes ont prévu en faveur de la Palestine une pareille capacité.

Mais dans le cas des anciennes colonies allemandes, on ne peut citer comme « compétence » de la collectivité sous mandat que le droit de pétition reconnu par délibération du Conseil du 23 avril 1923 à la collectivité sous mandat. Or, il faut observer tout d'abord que ce droit de pétition est soumis à des conditions qui en limitent très nettement l'exercice. En particulier, on le sait, la pétition doit être soumise à l'Etat mandataire et elle n'est remise à la Commission des Mandats que par l'intermédiaire de cet Etat. Par ailleurs, un droit de pétition dont l'existence pouvait être jugée suffisante à certains auteurs pour la reconnaissance à la collectivité qui l'exerce, de la personnalité, ne constitue pas cette compétence d'émission de normes juridiques qu'il paraît nécessaire d'exiger, selon nous, d'une collectivité pour lui attribuer la qualité de « souveraine ».

b) *Attribution de la Souveraineté à la Société des Nations (37)*

De très nombreux auteurs ont apporté leur appui à la thèse de la souveraineté de la Société des Nations.

(37) La thèse a été notamment défendue en Allemagne par Schucking et Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 423 et sqq. V. aussi Cioriceanu, *Les Mandats Internationaux*, 1920, p. 36 et 38. Red-slob, *Bulletin de l'Institut International*, vol. XV, 1936, p. 284, sqq. Wolf, *Scope of Mandates under the League of Nations*, *International Law Ass.* 1920, p. 132. Bileski, *Das Mandat des Völkerbundes*, *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1922, vol. XII, p. 66 sqq. Verdross, *Die Verfassung des Völkerrechtsgemeinschaft*, 1926, p. 162. Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogy of International Law*, p. 168 sqq. Fischer, *Die Formelle Natur der Völkerrechtlichen Mandate*, etc. thèse Tübingen, 1935 précitée).

Pour que cette thèse puisse être considérée comme fondée, deux conditions, on l'a vu, sont nécessaires.

1) Il faut en premier lieu que soit admise la thèse d'après laquelle la répartition des effets des diverses sources juridiques du régime mandataire, s'étant effectuée dans le temps, l'article 22 du Pacte peut être considéré comme la source *définitive* du régime mandataire actuel. Nous avons vu qu'ici encore cette thèse ne se présente nullement comme une explication *nécessaire* des rapports des différentes sources entre elles. Cette analyse suppose elle-même qu'il puisse être rationnellement possible d'attribuer à la Société des Nations, la souveraineté sur les territoires à mandats.

2) Il est donc essentiel, en second lieu, d'établir que l'interprétation rationnelle de l'article 22, ainsi considéré comme une source définitive du régime mandataire exige, ou tout au moins autorise, l'attribution à la Société des Nations de la *qualité de souveraineté*.

Comment justifie-t-on cette attribution ?

On la justifie essentiellement par la considération de la *hiérarchie* des pouvoirs répartis par l'article 22 du Pacte entre les diverses autorités concourant au fonctionnement du régime mandataire.

La Société des Nations, par l'entremise du Conseil, exerce un *contrôle* sur le fonctionnement du régime mandataire. On a déduit de l'existence de cette compétence l'idée — il est vrai peu précise — d'une *suprématie* de la Société des Nations, suprématie qui comporterait pour la Société en particulier le droit de *reprise* et de *réinvestiture*. Cette thèse, comme le dit M. Redslob, considère que : « du moment que la Société des Nations, par son droit de reprise et de réinvestiture,

a le moyen de disposer du mandat, en d'autres termes, du moment qu'il lui appartient de dispenser l'autorité dans ce territoire et d'y établir le maître de son choix, bref, du moment qu'elle est la source de tous les pouvoirs, il faut conclure qu'elle y détient le pouvoir suprême : la souveraineté » (38). Nous retrouvons le critérium que nous avons écarté plus haut.

En deuxième lieu, on justifie la thèse en invoquant la situation juridique particulière de la Société des Nations sur les territoires soumis au mandat. La Société des Nations est, dit-on, *le mandant*; or, en droit privé, le mandant conserve la *propriété* des biens dont il confie la gestion au mandataire. En droit des gens, on dira que l'institution considérée comme *mandante* conservera la *souveraineté* des territoires dont la gestion est confiée à l'Etat mandataire (39). L'article 22 est cité à l'appui de cette affirmation. Il prévoit, en effet, que les attributions de l'Etat Mandataire sont exercées « au nom de la Société des Nations ».

Enfin on ajoute que la souveraineté de la Société des Nations résulte de l'intention même des signataires du Pacte. Cette attribution de la souveraineté est exigée par les termes mêmes dont se sert le Pacte pour définir la *mission* confiée aux Mandataires. Le pacte déclare, en effet, que « le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, etc. Une pareille mission, dit-on, ne peut incomber qu'à la Société des Nations. Il faut rappeler enfin que le Président Wilson avait été séduit par la thèse souvent exprimée lors des négociations du traité de

(38) Redslob, *La théorie de la Société des Nations*, Paris, 1927, p. 175 et suiv.

(39) Bileski, article précité, p. 72 et suiv.

paix, d'après laquelle la Société des Nations serait l' « héritière des Empires ».

*
**

La théorie que nous venons d'exposer se heurte pourtant à de très graves objections.

1) L'argument d'après lequel l'attribution de la souveraineté à la Société des Nations résulterait de l'intention même des signataires du Pacte apparaît singulièrement discutable. M. Pitman B. Potter a montré depuis longtemps déjà (40) que l'insertion d'une mention relative à une souveraineté de la Société des Nations avait été *discutée* et *écartée* au cours de l'élaboration des textes originaux.

2) Quant à l'argument tiré de l'analogie avec le droit privé, il paraît à peine utile d'en souligner la faiblesse. Il n'est guère difficile d'invoquer, en présence d'une situation de droit international donnée, l'analogie d'une situation de droit privé. L'institution mandataire a été ainsi comparée non seulement au *mandatum*, mais aussi à la tutelle, ce qui est fort légitime, à la stipulation pour autrui, ce qui paraît plus discutable, et au trust contract du droit anglais. Il est pour le moins aventureux de déduire ensuite, des comparaisons ainsi établies, une théorie de l'institution soi-disant « correspondante » du droit des gens. On se trouve alors dans l'obligation de remplacer par la notion de « souveraineté » la notion de « propriété » : rien n'est plus contestable que ces enchaînements d'analogie poursuivies sans contrôle.

(40) Potter, article précité, p. 572.

Pratiquement d'ailleurs, les résultats sont dans les différents cas, infiniment divergents; la comparaison avec la stipulation pour autrui aboutirait à conférer la propriété à la collectivité sous mandat, la comparaison avec le trust à l'Etat mandataire; il paraît difficile de déduire d'une comparaison avec le « *mandatum* », la thèse d'une souveraineté de la Société des Nations: rien en vérité, à partir du moment où l'on admet ces raisonnements par analogie, ne permet d'écarter *a priori* la comparaison avec la stipulation pour autrui ou la comparaison avec le trust en les sacrifiant l'une et l'autre à la comparaison avec le « *mandatum* ». Comme on l'a très bien montré, l'analyse ainsi effectuée avec le dessein de préciser une comparaison avec le droit privé des rapports juridiques créés par l'institution mandataire, peut légitimement conduire à admettre la *coexistence*, suivant les rapports examinés, des relations juridiques du mandat, de la stipulation pour autrui et de la tutelle (41).

3) L'existence d'un *contrôle* de la Société des Nations n'implique en aucune manière une *souveraineté* sur les territoires soumis au régime mandataire. L'exécution des règles internationales relatives à la protection des minorités (42) est soumise au contrôle du Conseil de la Société des Nations: nul n'a jamais prétendu pour- tant que la Société des Nations fut souveraine des territoires assujettis aux règles de protection. Le contrôle porte en effet sur l'exécution d'engagements internationaux de l'Etat mandataire. Il est exact que dans la mesure où la pratique des mandats et en particulier, le

(41) Stoyanowski, *op. cit.*, p. 44.

(42) V. Fouques-Duparc, *La protection des minorités*, Etude de Droit des Gens, Paris, 1922, 369 p.

fonctionnement même du contrôle peuvent être considérés comme aboutissant à une *coutume*, au sens que donne à ce mot l'article 38 du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, de nouvelles obligations pourront, s'ajouter aux obligations primitives de l'Etat mandataire. Mais il ne s'agira nullement d'obligations nées de l'exercice du contrôle lui-même, mais bien d'obligations coutumières reconnues à la suite du fonctionnement du régime mandataire, et dont la formation suppose, sinon exactement l'adhésion tacite de l'Etat mandataire — comme l'exigerait la théorie volontariste de la coutume — du moins l'assentiment de l'ensemble des autorités concourant à la mise en œuvre du régime nouveau.

Il est donc, à notre sens, inutile de recourir, pour écarter l'idée d'une souveraineté de la Société, comme le fait M. Rolin, à l'explication d'après laquelle le Conseil de la Société des Nations serait en quelque sorte « l'intendant, le régisseur, l'agent général des nations associées chargées de veiller à l'observation de leurs engagements internationaux dans la mesure prévue par le Pacte » (43). Il suffit d'attirer l'attention sur la différence essentielle de *nature* qui sépare la fonction de *contrôle* et la fonction *d'émission des règles de droit*, qui, d'après les thèses que nous examinons ici, doit être une des exigences de la souveraineté.

Ainsi, on ne peut oublier que même si l'on voit dans le contrôle de la Société des Nations, comme M. Scelle, un *contrôle hiérarchique* (44), un contrôle de l'opportunité et non seulement de la légalité, les critiques adres-

(43) Rolin, *Le système des mandats internationaux*, R.G.D.I.P., 1920, p. 302.

(44) Scelle, *Règles Générales du Droit de la Paix*, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1932, p. 506.

sées à la thèse de la souveraineté de la Société des Nations ne sauraient perdre de leur force. Il est exact que si l'on reconnaît comme de nombreux auteurs, à la Société des Nations, une personnalité internationale, on peut admettre qu'elle soit au regard du territoire sous mandat, un organe souverain à compétence limitée. Néanmoins, la thèse de la souveraineté de la Société des Nations — organe ici de contrôle, incompétent pour créer les normes juridiques législatives applicables au territoire sous mandat — ne paraît pas conforme au critérium qui a été proposé plus haut.

c) *La Théorie de la Souveraineté de l'Etat Mandataire*

La théorie de la souveraineté de l'Etat Mandataire avait été défendue par de nombreux auteurs au lendemain de la guerre (45). Très discutée ensuite, elle fut reprise et soutenue avec une grande vigueur par M. Makowski en 1933 (46). Enfin, la thèse sous une forme, il est vrai particulière, a reçu récemment l'appui de Sir John Fischer Williams (47).

1) Cette thèse se concilie avec des analyses très différentes des *sources* du régime mandataire. C'est ainsi que M. Rolin, un de ses défenseurs, analyse les textes du traité de Versailles relatifs au régime des mandats, en répartissant les effets de ces textes dans le temps, l'article 22 du Pacte demeurant la charte définitive du régime mandataire. La base formelle de la thèse de la souveraineté de l'Etat mandataire serait, d'après cet

(45) Diena, Les Mandats Internationaux et le Droit des Gens, *Rec. Cours Acad. de La Haye* ; Rolin, *op. cit.*, p. 340.

(46) Makowski, article précité, *R.G.D.I.P.*, 1933, p. 374.

(47) *Times*, 22 février 1937.

auteur, l'article 22 du Pacte de la Société des Nations.

Pour d'autres auteurs, comme M. Makowski, la thèse de la souveraineté de l'Etat mandataire ne peut s'appuyer que sur la considération des *faits* et *actes* juridiques antérieurs au régime de l'article 22 du Pacte, notamment *l'occupation de guerre* et le *partage du 7 mai 1919*. C'est la thèse qu'a reprise à une époque récente, le Gouvernement japonais, lors de la sécession du Japon de la Société des Nations.

La thèse n'est nullement contredite par l'explication que nous nous sommes efforcés de donner des diverses sources juridiques du régime mandataire.

2) La thèse, conforme aux exigences des textes, est-elle rationnellement fondée ?

Nul ne peut nier que les compétences exercées par l'Etat mandataire sont des compétences extrêmement *limitées*. Si donc on définit la souveraineté par *l'objet* d'un pouvoir, si l'on exige du souverain qu'il soit maître de modifier le régime même des compétences applicable au territoire soumis à son autorité, l'Etat mandataire ne saurait être considéré comme souverain.

Mais si la souveraineté d'un Etat se définit par l'ensemble des compétences reconnues à cet Etat sur la base du droit international, ou comme nous l'avons proposé plus haut, par la liberté de création de règles de droit dans les limites d'une compétence d'émission fixée et garantie par le droit des gens, on peut admettre *a priori* comme légitime l'existence d'une souveraineté à compétence limitée.

Or, comment s'analyse ici la situation juridique de l'Etat mandataire ? L'Etat mandataire est compétent pour *émettre* des règles de droit applicables au territoire sous mandat. Il est limité dans l'exercice de cette

compétence par des règles de droit international. Mais aucun pouvoir étatique ne peut être considéré aujourd'hui comme illimité : la soumission par un Etat aux règles de droit international ne peut être considérée, aujourd'hui, comme incompatible avec la souveraineté de cet Etat. Par ailleurs, il est essentiel de rappeler que *l'Etat a lui-même souscrit aux obligations qui lui étaient imposées* : d'après nous, en effet, il ne peut être mis en doute que ces obligations ont pour origine formelle un traité et qu'ainsi le fondement de leur validité est l'adhésion de l'Etat mandataire lui-même.

Est-ce à dire pourtant que la considération de *l'origine* des limitations de souveraineté imposées au mandataire puisse nous faire oublier *l'importance* de ces limitations ? L'importance de ces limitations n'est nullement contestable.

Les limitations imposées aux compétences de l'Etat mandataire ne constituent rien moins, en effet, a-t-on dit, qu'une sorte *d'interdiction d'annexion* (48).

Cette règle de la *non-annexion* n'a été formellement édictée par aucune disposition du régime mandataire. Mais elle résulte, a-t-on dit, de très nombreux textes et elle peut être dégagée, à titre de principe général, de diverses décisions particulières de la Commission des Mandats prises à propos du régime de la nationalité et du régime des biens dans ces territoires.

En premier lieu, cette règle est déduite des dispositions des articles 254, 256 et 257, § 1, du traité de Versailles portant sur les compensations à accorder à l'Allemagne à la suite des annexions effectuées au profit de diverses puissances, de territoires ayant dépendu de

(48) Sur ce principe, v. Abendroth, *op. cit.*, p. 114 et p. 145 et sqq.

sa souveraineté. La valeur des anciennes colonies allemandes n'est pas considérée comme devant venir réduire le montant total de la dette allemande, alors qu'une solution contraire est donnée pour les biens anciennement allemands, « annexés » par diverses Puissances victorieuses.

L'interprétation donnée par les Puissances aux dispositions de l'accord secret conclu entre la France, l'Angleterre et l'Italie en avril 1915, appuie, dit-on, en outre, la même thèse. En fait, la création du régime des mandats n'a pas été exactement considérée comme un accroissement de territoires au sens que l'article de l'accord de Londres d'avril 1915 donnait à ce mot.

Dès le 16 juin 1919, d'ailleurs, les Puissances victorieuses, dans une note adressée à l'Allemagne, s'interdisaient de tirer *avantage* et *profit* des territoires soumis à leur administration.

Enfin on fait observer que l'emploi dans divers textes, de certaines formules, serait ou surprenant ou superflu si l'on admettait la thèse d'une annexion. Les articles 120, 122, 127 du Pacte de Versailles désignent le mandataire non comme « puissance souveraine », mais comme « gouvernement exerçant l'autorité sur le territoire ». L'article 22 du Pacte de la Société des Nations prévoit que le mandataire exerce son autorité « au nom de la Société des Nations » : faut-il admettre que l'Etat mandataire exerce un « droit propre » au nom d'autrui ? (49) Ces expressions sont donc surprenantes si l'on écarte la règle de la non-annexion. Superflues à l'inverse seraient les dispositions de l'article 127 du traité de Versailles qui oblige le mandataire à la représentation diplomatique de la population de la collecti-

(49) Fauchille, Traité, 8^e éd., t. I, 2^e partie, p. 846.

tivité sous mandat hors du territoire même du mandat, et les articles 2 des traités des mandats C et 9 ou 10, suivant les cas, des chartes des mandats B qui prévoient la compétence législative et administrative de l'Etat mandataire dans les territoires sous mandat.

En deuxième lieu, la règle de la non-annexion résulterait des décisions approuvées par la Commission des Mandats à propos du régime de la *nationalité* dans les territoires sous mandat et du régime des *biens* dans ces mêmes territoires.

Le Conseil de la Société des Nations a adopté, le 23 avril 1923, à propos du *régime de la nationalité* dans les mandats, une résolution aux termes de laquelle : « Le statut des habitants indigènes d'un territoire sous mandat est distinct de celui des nationaux de la Puissance mandataire et ne saurait être assimilé à ce statut par aucune mesure de portée générale. Les habitants indigènes d'un territoire sous mandat n'acquièrent pas la nationalité de la Puissance mandataire par la suite de la protection dont ils bénéficient. Il est à désirer que les habitants indigènes qui bénéficient de la protection d'une Puissance mandataire soient désignés en ce qui concerne chaque mandat par telle dénomination, qui précisera clairement leur statut sous le régime de mandat » (50).

Par ailleurs, la Belgique ayant défini par une loi du 21 août 1925 un certain régime de la nationalité pour la population du territoire sous mandat de Ruanda-Urundi, dont les termes pouvaient laisser croire que la Belgique était disposée à considérer les membres de cette population non exactement comme ses nationaux, mais comme ses sujets, le Gouvernement allemand pro-

(50) *J. O.*, IV, 1923, p. 604.

testa en qualité de signataire du traité de Versailles contre l'atteinte ainsi portée aux dispositions du régime mandataire. Le représentant belge déclara à la Commission Permanente des Mandats que : « la Belgique, se conformant rigoureusement aux termes du mandat, n'a nullement été guidée dans l'élaboration de cette loi par un désir d'annexion quelconque... » et « qu'aucune disposition de la loi ne visait à conférer aux habitants du territoire sous mandat le statut de sujet belge, ce qui eût été contraire à la décision prise par le Conseil de la Société des Nations, sur la proposition de la Commission Permanente des Mandats » (51).

En ce qui concerne le régime foncier, la Commission des Mandats a veillé à ce que les *droits des Etats Mandataires* sur les biens publics ne soient pas assimilés à des *droits de propriété*. Le 9 juin 1926, le Conseil de la Société des Nations décidait que : « les Puissances Mandataires ne possèdent, en vertu des articles 120 et 257 (alinéa 2) du traité de Versailles, d'autre droit que celui découlant de la charge qui leur a été confiée d'administrer ces territoires. Si le texte d'une disposition législative sur le régime foncier pouvait autoriser des conclusions contraires à ce principe, il serait désirable que ce texte fût modifié de façon à dissiper toute équivoque » (52). Cette décision reposait sur les conclusions dégagées par un Comité d'experts juridiques qui avait déclaré que « les droits de gouvernement, accordés aux Puissances mandataires, pour ce qui concerne l'administration des territoires ne comprennent pas les droits complets de souveraineté, tels qu'ils sont exercés sur le territoire de l'Etat lui-même. De même, les droits sur

(51) *J. O.*, VII, 1926, p. 136-137 et 215.

(52) *J. O.*, VII, 1926, p. 867.

les terres et les autres biens publics ne sont pas devenus les droits absolus de propriété... » (53).



Il est exact que la compétence de l'Etat mandataire sur le territoire soumis au mandat n'est en aucune manière comparable à la compétence de l'Etat français, par exemple, sur une parcelle de son territoire. La compétence territoriale et la compétence personnelle de l'Etat mandataire se trouvent limitées par une série de règles du droit des gens : c'est ce caractère particulier de ces compétences que l'on a voulu exprimer en déclarant que l'Etat mandataire devait se soumettre à une règle de non-annexion.

Mais il en résulte simplement, d'après nous, que l'Etat mandataire est un Etat souverain à compétence limitée. Dénier à l'Etat mandataire toute souveraineté, sous prétexte que l'exercice de ses compétences fait l'objet de règles précises de droit international, c'est se rallier aux thèses de Jean Bodin, d'après lesquelles la souveraineté se définit par « ses vraies marques » par le *contenu* ou l'*objet* d'un pouvoir. Si l'on définit au contraire la souveraineté comme une liberté de création de normes juridiques dans les limites d'une compétence fixée par le droit international, il ne semble pas possible *a priori* d'en priver l'Etat mandataire.

Mais la même conception qui nous permet d'écarter l'objection tirée du principe dit de « non-annexion », doit nous obliger de préciser le fondement exact et les limites de la « souveraineté » de l'Etat mandataire ainsi définie.

(53) C.P.M.-P.V., IV, p. 164-165.

Nous devons écarter la thèse d'après laquelle la souveraineté de cet Etat résulterait de l'application à notre matière de la distinction classique entre la souveraineté interne et la souveraineté externe.

Saisie d'un procès en haute trahison à la suite de la révolte des Bondelzwarts, en 1923, dans le territoire du Sud-Ouest Africain, la Cour d'Appel du Cap avait soutenu en effet que, sans pouvoir être considéré comme souverain, l'Etat mandataire n'en possédait pas moins une souveraineté interne permettant de fonder l'accusation de haute trahison (54). L'analyse des opinions données par les différents juges a été faite avec beaucoup de précision par M. Wright. En fait, l'accusation se justifiait, semble-t-il en tout état de cause, par la considération des responsabilités incombant à l'Etat mandataire dans l'exercice de ses fonctions.

En réalité, il est inutile de recourir ici à la distinction classique de la souveraineté interne et de la souveraineté externe, de l'autonomie et de l'indépendance. Si l'on ne peut, croyons-nous, dénier à l'Etat mandataire la qualité de souverain, il faut préciser aussitôt que cet Etat ne peut être considéré autrement que comme un Etat souverain à compétence limitée, l'étendue de cette compétence se trouvant réglementée d'une manière étroite et précise par le droit international.

(54) Wright, *op. cit.*, p. 425 et suiv. ; et Status of the Inhabitants of mandated territory, *American Journal of International Law*, 1924, p. 306 et suiv. Affaire Rex c. Christian, Cour Suprême de l'Union Sud-Africaine, 1924, *Cape Times*, 1^{er} décembre 1923, *British year Book of International Law*, 1925, p. 211 à 219 ; v. en particulier l'opinion des juges de Villiers et Wessels.

CHAPITRE IV

LES GARANTIES INTERNATIONALES D'ACCÈS ÉDICTÉES EN FAVEUR DES ÉTATS TIERS (1)

GÉNÉRALITÉS.

ORIGINES ET CARACTÈRES DES GARANTIES PROMISES.

Pour peu que l'on portât attention à la *situation de fait* des territoires à soumettre au régime nouveau, et aux soucis exprimés par les *volontés en présence*, il paraissait nécessaire de prévoir l'octroi à des Etats tiers, désireux de participer à la mise en valeur des territoires sous mandat, de garanties internationales étendues.

a) L'octroi de ces garanties était rendu nécessaire en premier lieu, par la considération du régime même au-

(1) Sur le principe de l'égalité économique dans les territoires sous mandat, voir Bileski, *Der Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung in den Mandatsgebieten*, *Zeitschrift für öffentliches Rechts*, 1936, Heft 2, p. 214 et sqq. Benjamin Gerig, *The Open Door and the Mandates System*, Londres, 1930, 236 p. (avec une préface de M. W. Rappard) : Cf. Wright, *op. cit.*, p. 259 et sqq. 472 et suivantes ; Abendroth, *op. cit.*, p. 293 et sqq. ; Millot, *op. cit.*, p. 153 et suiv. ; Stoyanowski, *op. cit.*, p. 159 et sqq. ; Van Rees, *op. cit.*, t. II, p. 120 ; Vallini, *op. cit.*, p. 137 ; Bentwitch, *op. cit.*, p. 98, 107. V. aussi l'importante monographie de M. Lawless, *Le Principe de l'Egalité économique au Cameroun*, thèse, Paris, 1936, 411 p.

quel se trouvaient soumis les ressortissants d'Etats tiers dans les territoires en cause, *sous la domination allemande*. Dans les « Schutzgebiete », en effet, la règle dite de la « Porte Ouverte » avait été en fait, très généralement appliquée (2).

L'Allemagne avait adopté ce régime avec le dessein essentiel, semble-t-il, de justifier par sa propre politique, les protestations qu'elle avait adressées à l'encontre de la politique d'autres Métropoles. Bismarck avait réclamé et finalement obtenu de l'Espagne l'octroi d'un régime de libre établissement aux ressortissants allemands aux îles Zulu (3). Il avait critiqué vivement mais sans obtenir gain de cause, l'attitude de l'Angleterre à l'égard des intérêts allemands aux îles Fidji (4). Les déclarations du Chancelier, comme celles du Secrétaire d'Etat Von Bülow (5), avaient invoqué en faveur de l'Allemagne, l'application des principes généraux du libéralisme économique et attaqué les « théories mercantilistes » décrites comme périmées. Même après que l'Allemagne eût adopté, conformément aux thèses de Friedrich List, une politique commerciale protectionniste, elle avait trouvé, dans l'affirmation de ces principes généraux, l'argument favorable à sa politique générale en Afrique Centrale, politique qui avait abouti, on le sait, à la signature de la Convention de Berlin.

Par ailleurs, des entreprises allemandes, pendant toute la période au cours de laquelle Bismarck s'était refusé à poursuivre une politique d'expansions coloniales, s'étaient établies dans des territoires très divers,

(2) V. Gerig, *op. cit.*, ch. III, A : *German Colonial Administration and the Open Door*, p. 54 et suiv.

(3) Gerig, *op. cit.*, p. 57.

(4) *Ibid.*, p. 58.

(5) Citées par Gerig, *op. cit.*, p. 58.

à la faveur de tolérances des Métropoles. Venue plus tard à l'expansion coloniale, l'Allemagne eût pu craindre de la part de ces Métropoles, à une époque où la règle de la Porte Ouverte était plus largement appliquée que de nos jours, des mesures de représailles funestes aux intérêts de nombre de ses ressortissants.

Ce même souci qui explique le *but* de la politique allemande paraît expliquer aussi le caractère particulier de la *méthode* suivie par l'Allemagne pour accomplir son dessein. Alors que l'Angleterre avait généralement refusé de se lier par traité à pratiquer une politique d'égalité commerciale dans les territoires soumis à sa domination, l'Allemagne au contraire a cherché à signer des conventions de réciprocité (6), s'assurant ainsi que sa générosité fortifiait elle-même la position de ses nationaux dans d'autres territoires. On peut citer comme exemples de pareils traités, la convention du 10 avril 1886, signée avec la Grande-Bretagne, relative à l'application du régime de la Porte Ouverte dans le Pacifique Occidental, la convention du 16 février 1900 portant sur le régime des îles Samoa. En Afrique du Sud, le régime de la Porte Ouverte était appliqué en dehors de tout traité.

Il semble qu'en pratique, la règle de la non-discrimination douanière ait été effectivement observée dans les anciens territoires allemands. La part du commerce allemand dans le commerce de ces territoires atteignait 60 à 70 %, mais on ne saurait déduire de cette propor-

(6) Dans l'Empire allemand, les pouvoirs de gouvernement dans les protectorats étaient exercés par l'Empereur au nom de l'Empire ; de sorte que l'Empereur et sous son autorité les Gouverneurs des territoires avaient le contrôle exclusif de la politique douanière des protectorats (Cf. Chéradame, *La Condition Juridique des Colonies allemandes*, thèse Paris, 1904 et Gerig, *op. cit.*, p. 64 et note 3).

tion la certitude d'une méconnaissance des principes de l'égalité (7).

Ainsi, en refusant de prévoir le régime de la Porte Ouverte dans les chartes des régimes nouveaux, les Puissances s'exposaient à se voir reprocher de rendre plus difficile dans ces territoires la situation des tiers, situation qu'il s'agissait précisément de fortifier.

b) Le souci particulier de prévoir en faveur des tiers, une garantie *juridique* d'accès aux ressources des territoires répondait en outre à une préoccupation alors très générale, la préoccupation de fixer, dès l'abord, à la signature même des traités de paix, une méthode *a priori* capable de résoudre les conflits diplomatiques qui pourraient s'élever dans l'avenir à propos de l'exploitation de ces territoires, entre diverses Puissances, et notamment entre les Puissances victorieuses elles-mêmes.

Il était, il faut l'avouer, inévitable que la répartition des compétences effectuée au lendemain de la guerre sur les anciens territoires allemands fût imparfaite et soulevât des mécontentements. Il fallait s'efforcer d'en pallier les défauts. En considérant l'adoption du principe de l'égalité économique parmi les règles fondamentales du régime des mandats B, comme une compensation accordée à certaines puissances, l'ancien Président de la Commission des Mandats, le marquis Theodoli, n'a pas, semble-t-il, déformé l'intention des auteurs du Pacte (8).

(7) Des plaintes avaient été élevées seulement à propos de l'attitude des autorités des ports maritimes envers les navires étrangers, et à propos de la création de taxes imposées aux voyageurs de commerce de nationalité non-allemande. Il ne semble pas que ces infractions à la règle aient été d'une grande importance (Gerig, *op. cit.*, p. 72).

(8) Lors de la 12^e séance de la Commission Permanente des Man-

Or, et avant que les chartes des Mandats fussent déjà toutes rédigées et définitivement approuvées par la Société des Nations, diverses nations, et au premier rang l'Italie, avaient posé dans les enceintes internationales, le problème de la répartition des matières premières (9).

Les signataires du Pacte exprimaient leur désir de voir régler les conflits à naître de rivalités économiques dans ces territoires d'outre-mer, suivant la méthode qui avait inspiré l'accord de Berlin de 1885 et aidé à résoudre pendant de longues années ensuite, les nouveaux différends issus des heurts des impérialismes : la méthode de la libre concurrence, définie par le double libéralisme du régime des échanges et du régime des investissements. C'est là, on l'a vu, le trait caractéristique du système des mandats B, système qui apparaît non pas tant peut-être comme un compromis entre une volonté d'annexion et un scrupule hostile à tout impérialisme, compromis inventé à une époque donnée pour résoudre un problème donné, que comme l'aboutissement de principes juridiques dont les premières formes d'application avaient été déterminées plus de trente années auparavant (10).

En effet, le Président Théodoli avait déclaré : « C'est au moment de leur restitution [des mandats] qu'on a voulu remédier par sa réalisation [du principe de l'égalité économique] à la répartition peu équitable des territoires d'outre-mer ». *C.P.M. P. V.*, 12^e séance, p. 168. Cf. les déclarations de M. Theodoli à la 13^e séance, *C.P.M. P.V.*, p. 172. Voir sur ces déclarations Bileski, *op. cit.*, p. 228.

(9) V. l'importante étude du Dr Karl. W. Kapp, *Memorandum on the efforts made by the League of Nations towards a solution of the problem of raw materials*, précitée, et l'étude de M. Djermanovitch, *Le Traité de Versailles et les matières premières*, Paris, 1927, 173 p. ; M. Tittoni avait soulevé la question dans un rapport présenté au Conseil le 25 octobre 1920. Lors des premières séances de l'Assemblée, la question fut l'objet de longues discussions : un important rapport fut rédigé en 1921 par le Professeur Gini. Sur le rapport du Professeur Gini et ses suites, v. Kapp, *op. cit.*, p. 45 à 59.

(10) En ce sens Abendroth, p. 5.

Les précédents historiques

Le souci de créer et de développer un « droit colonial international » avait en effet inspiré bien avant 1920, d'importantes conventions du droit des gens.

a) A la suite de très vives protestations élevées par la France et l'Allemagne contre la reconnaissance par l'Angleterre au profit du Portugal, de certains droits sur l'embouchure du Congo, les puissances intéressées avaient décidé de prévoir, pour l'ensemble des territoires de la région du Congo, un régime économique d'égalité.

Le territoire dit « Bassin Conventionnel du Congo » comprend le Congo belge, une partie de l'Afrique Equatoriale française, une partie de l'Afrique Occidentale française, une partie de l'Afrique Occidentale portugaise, le territoire de Ruanda-Urundi (aujourd'hui sous mandat belge), du Kenya, du Tanganyika (ce dernier aujourd'hui sous mandat britannique), de l'Uganda, du Nyassaland, de Zanzibar, une partie de l'Abyssinie, une partie de la Somalie italienne, diverses régions septentrionales de la Rhodésie et de l'Angola, et une partie du Soudan anglo-égyptien.

Le régime de droit international comportait en faveur des participants à la Convention un régime de libre accès aux ressources naturelles, affirmait la libre navigation et le libre trafic sur le fleuve (articles 2, 5, 14) et interdisait l'établissement des tarifs douaniers à l'importation (art. 4).

La convention de Bruxelles de 1890 avait modifié l'acte de Berlin en autorisant l'établissement d'un droit

de 10 % sur les importations du Bassin Conventionnel : ce tarif ne devait avoir aucun caractère préférentiel. Toute taxe de transit demeurerait interdite (11).

b) C'est à ce même principe que l'on eut recours en 1906 pour résoudre les difficultés posées par les rivalités des puissances au Maroc. L'application du régime de la Porte Ouverte est ici fondée sur les dispositions de la Convention d'Algésiras de 1906, conclue entre la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie.

L'Allemagne a dû renoncer après la guerre aux droits qui lui avaient été accordés par la convention.

c) Après la guerre, les principes qui avaient inspiré la Convention de Berlin ont été réaffirmés à St-Germain, le 10 septembre 1919. La Convention de St-Germain, destinée à réviser les conventions de Berlin et de Bruxelles, a été signée par les Etats-Unis, la Belgique, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, le Japon et le Portugal. Aucune limite n'est désormais prévue au montant des tarifs douaniers susceptibles d'être établis dans le Bassin Conventionnel. Mais aucune préférence n'est autorisée. La Convention de St-Germain comprend une clause compromissoire (12).

(11) Sur la convention de Berlin, voir Geoffroy de Courcel, *L'influence de la Conférence de Berlin de 1885 sur le droit colonial international*, Paris, 1936, 421 p. et Gerig, *op. cit.*, p. 31 et suiv.

(12) Dans d'autres territoires, divers accords spéciaux analogues à ceux que nous avons cités plus haut à propos de l'Empire allemand, avaient prévu, avant la guerre, l'obligation juridique, pour certains Etats, de respecter lors de la détermination du régime à appliquer aux ressortissants d'Etats tiers aux colonies, la règle de l'égalité. Aux termes d'un accord du 14 juin 1898, la France et l'Angleterre avaient défini le régime économique applicable pour leurs rapports mutuels dans une certaine zone de l'Afrique Occidentale. Cette zone comprenait deux colonies britanniques, le Nigeria et la Côte de l'Or, et deux colonies françaises : le Dahomey et la

Il est indiscutable que les dispositions de la Convention de St-Germain ont servi de modèle aux dispositions particulières des Chartes des mandats (13).

L'élaboration des textes établissant la garantie (14).

L'importance attachée par les Etats-Unis au principe de la « Porte Ouverte » a toujours été, on le sait, extrêmement grande : il est naturel que le Président Wilson se soit efforcé jusqu'à l'issue des négociations de paix, d'obtenir que le régime de la Porte Ouverte soit appliqué avec le plus grand libéralisme, dans l'ensemble des territoires appartenant auparavant à l'Allemagne. Le projet Wilson présenté le 27 janvier 1919 après la discussion violente à laquelle avait donné lieu l'exposé de la thèse des Dominions (15) prévoyait, pour l'ensemble des territoires en cause, l'adoption de la règle de non-discrimination (16). Le compromis Lloyd George du 30 janvier qui aboutit à la création des mandats C, abandonnait l'application du principe pour le régime de ces mandats (17). La disposition relative à la règle de l'égalité économique fut insérée dans le texte de l'article 22 du Pacte en ce qui concerne les mandats B ;

Côte d'Ivoire ; chacune des puissances s'engageait alors à n'établir aucune discrimination commerciale au détriment de l'autre partie contractante. Le jeu de la clause de la nation la plus favorisée étendit la portée de ces dispositions. Elles étaient devenues applicables ainsi notamment à l'Italie et à l'Allemagne. Ces dispositions ont cessé d'être en vigueur depuis le 22 octobre 1936. Aux termes d'une convention signée à Londres le 13 décembre 1906 (art. 6) entre la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, un régime d'égalité avait été prévu pour la Côte des Somalis.

(13) Comparer le texte de l'art. 6 de la Charte des Mandats (en annexe) et celui de la Convention de St-Germain (en annexe).

(14) Pour les discussions à la Conférence de la Paix, v. la bibliographie générale, p. 31.

(15) Voir *supra*, chap. I.

(16) Cf. Wright, *op. cit.*, p. 35.

(17) Cf. Gerig, *op. cit.*, p. 103.

mais l'article 22 était muet sur l'application de la règle aux mandats C. Ce silence ne pouvait être interprété que comme un refus.

Divers efforts furent poursuivis dès lors pour que la règle, à la faveur de nouvelles négociations, fût introduite dans le régime des mandats C.

Une demande fut présentée avec ce dessein par le délégué belge Hymans lors des débats de la Commission de la Société des Nations de la Conférence de la Paix. Le Général Smuts répliqua assez vivement que le problème avait fait l'objet de très longues discussions au sein du Conseil des Dix et que la décision prise à la suite de ces discussions ne pouvait, dans ces conditions, être remise sur le tapis. M. Hymans déclara alors se réserver de soulever la question en Assemblée : M. Bourgeois approuva son attitude. La question cependant ne fut pas évoquée pendant les négociations du traité de paix (18).

Elle fut soulevée encore lors des premières délibérations de la Société des Nations portant sur l'approbation des chartes des mandats par le Gouvernement japonais, soucieux de sauvegarder des droits à l'immigration et au commerce japonais dans les régions d'Afrique du Sud (19). La revendication japonaise ne fut pas prise en considération. Le délégué japonais accepta de ne pas maintenir ses résistances, et « dans un esprit de conciliation », renonça à exiger l'insertion dans la charte des mandats C, d'une disposition favorable à l'application de la règle de l'égalité économique. Mais il déclara ne pouvoir considérer comme légitime toute mesure ayant

(18) Sur tous ces points, v. Bileski, *op. cit.*, p. 217.

(19) Voir sur l'intervention japonaise en particulier Millot, *op. cit.*, p. 63.

pour effet de soumettre les Japonais, dans les territoires à mandat C à un régime de discrimination. La chartre des mandats C approuvée le 17 décembre 1920 ne contenait pas la clause d'égalité.

On ne doit pas oublier pourtant que, plus de dix ans plus tard, le délégué japonais à la Commission des Mandats rappela les réserves faites lors des premières délibérations de la Société par son Gouvernement, et protesta contre la décision de l'Union Sud-Africaine prise en 1930, au regard de l'immigration des peuples de couleur (20). Le Président de la Commission, tout en rappelant qu'il n'était pas d'usage que la Commission discutât des réformes à apporter aux règles des mandats, ne dissimula pas l'intérêt qu'il attachait à l'exigence formulée par le Japon, d'une extension à tous les mandats sans exception de la règle de la Porte Ouverte.

Cette insistance du Japon, légitime dans son principe, n'est pas pourtant sans surprendre, si l'on songe que dans les territoires qu'il administre sous le régime des mandats C, le Japon s'est toujours opposé à appliquer lui-même la règle dont il a défendu avec tant d'acharnement le principe (21).

Les textes

La règle de l'égalité économique dans ces conditions

(20) Sur cette intervention et ses suites, cf. Bileski, *op. cit.*, p. 247, et les procès-verbaux de la 20^e séance de la Commission (p. 50).

(21) V. Bileski, *op. cit.*, p. 220, et la note 1. Le Gouvernement japonais avait tout d'abord répondu à la Commission (C.P.M., P.V., 3^e séance, p. 83) qu'il respectait dans ces territoires la règle de la Porte Ouverte. Ultérieurement le Japon appliqua en faveur de ses possessions un régime de discrimination douanière, puis organisa entre ces territoires une union douanière. Les autres puissances sont aujourd'hui écartées du commerce extérieur de ces possessions.

n'a été prévue qu'au regard des territoires sous mandat B.

Les textes relatifs à ce régime sont :

1° L'article 22, § 5 du Pacte de la Société des Nations;

2° Les dispositions des chartes des mandats B (article 6 des chartes des mandats particuliers au Cameroun et au Togo, article 7 de la charte des mandats de l'Est-Africain et de la charte du mandat du Rouanda-Urundi).

3° Les dispositions des traités conclus entre les Etats-Unis et les Puissances mandataires aux termes desquelles les Etats-Unis se voient reconnaître par ces puissances des droits semblables à ceux dont bénéficient, d'après les Pacte et traités de mandats, les « Etats membres de la Société des Nations ».

4° Les diverses conventions commerciales conclues par les Etats mandataires prévoyant la concession à des Etats tiers non-membres de la Société des Nations, de tout ou partie des avantages consentis aux membres de la Société des Nations, considérés comme nations les plus favorisées.

Ces textes sont-ils les seuls applicables en la matière?

Les Etats-Unis ont prétendu pouvoir invoquer, pour jouir du régime de la Porte Ouverte dans certains territoires jadis soumis à la domination allemande, les dispositions de traités qu'ils avaient conclus avant la guerre, avec l'Allemagne, à propos de ces territoires. En particulier, les Etats-Unis ont prétendu que la Convention de 1899 entre la Grande-Bretagne, l'Allemagne et les Etats-Unis, conclue au sujet des îles Samoa (22)

(22) Cette Convention prévoyait que « each of the three signatory powers shall continue to enjoy in respect to their commerce and commercial vessels, in all the islands of the Samoan group privileges and conditions equal to those enjoyed by the sovereign powers, in all ports which may be open to the commerce of either of them ». (Cf. Wright, *op. cit.*, p. 483, et *C.P.M., P.V.*, 7^e séance, p. 24.)

devait être considérée après la guerre comme se trouvant encore en vigueur et qu'en conséquence les Etats-Unis étaient en droit de réclamer à la Nouvelle-Zélande, puissance mandataire, l'application en faveur de leurs ressortissants de la règle de l'égalité économique.

Ainsi se trouvait posée la question de savoir si les dispositions que nous avons citées plus haut étaient bien effectivement les seules dispositions capables de créer, à la charge des Puissances Mandataires, l'obligation internationale de respecter la règle de la Porte Ouverte, ou si au contraire ces Puissances devaient être considérées comme soumises en outre à des traités conclus par l'Allemagne à l'époque où elle se trouvait investie sur ces territoires, d'une compétence générale.

La solution dépend de l'attitude à adopter au regard du problème des successions d'Etats en droit international, problème dont nous ne pouvons songer à examiner ici les divers aspects (23).

Que l'on rattache l'idée d'une persistance de validité des traités internationaux à la suite du transfert des compétences d'un Etat contractant à un autre Etat, à la conception de la personnalité de l'Etat, considéré ainsi comme capable de « transmettre » ses droits et obligations à une autre « personne » du droit international (24) ou bien que l'on voie dans cette persistance de validité une simple conséquence de la théorie de

(23) V. Fauchille, *op. cit.*, t. I, 1^{re} partie, § 216-234 ; Oppenheim (édition Lauterpacht, Londres, 1937), § 82 ; Huber *die Staatensuccession*, 1898 ; Gidel, *Les Effets de l'Annexion sur les Concessions*, Paris, 1904 ; V. aussi : Kelsen, *Théorie Générale du Droit International Public*, Cours de l'Académie Internationale de La Haye, 1932, vol. 42, p. 312-349 ; Strupp, *Règles fondamentales du Droit de la Paix*, *ibid.*, 1934, vol. 47, p. 468-490 ; et Chailley, *La Nature juridique des Traités internationaux*, Paris, 1932, 343 p.

(24) En ce sens, Lauterpacht, *Private Law and Analogies of International Law*, Londres, 1927, p. 125 et suiv.

l' « acte contraire » (25), on admet en général que seul un petit nombre de conventions demeure en vigueur à la suite du transfert des compétences. Au nombre de ces conventions, on range les « traités-lois » et les traités portant sur des obligations dites « réelles » — l'expression ne paraissant pas, il faut l'avouer, très heureuse — en application du principe d' « équité » (26) en vertu duquel « res transit cum onere ».

En faveur du maintien en vigueur de conventions commerciales en pareil cas, on peut cependant citer l'arbitrage de la Commission mixte de Guayaquil, instituée pour juger l'affaire du navire « The Mechanic », qui divisait l'Equateur et les Etats-Unis. La Commission avait décidé le 17 août 1865 qu'un traité conclu entre l'Espagne et les Etats-Unis consacrant le principe « Navire libre, marchandises libres » liait la Colombie, même après qu'elle se fût constituée en Etat indépendant par sa sécession d'avec l'Espagne (27).

Un traité de commerce conclu le 5 avril 1831 entre le Mexique et les Etats-Unis a été reconnu après une discussion diplomatique entre les Etats-Unis et le Texas comme demeurant en vigueur, à la suite de l'abandon par le Mexique de ses compétences au regard du territoire du Texas (28).

Mais les décisions dont il s'agit ici résultent dans le premier cas d'un arbitrage, dans le deuxième cas, d'une discussion diplomatique ; elles ne sauraient ainsi être

(25) Chailley, *op. cit.*, p. 151.

(26) Mc Nair, *La terminaison et la dissolution des traités*, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1928, II, p. 489.

(27) De Lapradelle et Politis, *Recueil des Arbitrages Internationaux*, t. II, p. 433.

(28) J. B. Moore, *Digest of International Law*, vol. V, § 773. Voir la discussion de ces exemples dans Chailley, *op. cit.*, p. 149.

généralisées sans imprudence. Par ailleurs, elles concernaient l'hypothèse d'un transfert des compétences à un Etat nouveau venu dans la communauté internationale, et non l'hypothèse d'un transfert à un Etat préalablement existant de cette communauté.

Il faut en tous cas écarter de la discussion, à notre sens, les précédents relatifs au maintien en vigueur des « servitudes internationales ». M. Wright étudie côte à côte les prétentions des Etats-Unis à réclamer l'application à leur profit dans les territoires sous mandat A, de privilèges extraterritoriaux (dits privilèges de capitulations) consentis jadis par la Turquie (29), et leurs prétentions à l'application de la convention d'égalité conclue à propos de Samoa. Il semble pourtant que la distinction à établir entre la servitude internationale que l'on peut analyser en un partage de compétences territoriales entre deux Etats, et l'obligation internationale, qui ne concerne que l'exercice de cette compétence, ait été aujourd'hui très nettement faite (30) ; or, comme on le verra plus loin, à notre sens, les conventions d'égalité qui laissent à un Etat, ici dans l'espèce, l'Etat mandataire, le soin de régler lui-même et *seul* le régime légal et administratif des ressortissants des Etats tiers, à la seule restriction de respecter un engagement sanctionné par traité, ne sauraient créer qu'une obligation internationale.

Repoussant ainsi toute assimilation entre les conventions d'égalité et les conventions portant sur des « servitudes internationales », nous serions enclins à croire quant à nous, conformément à l'opinion d'Oppen-

(29) Wright, *op. cit.*, p. 483 et 484.

(30) Basdevant, *Règles internationales du Droit de la Paix, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, 1936, IV, p. 633 et suivantes.

heim (31) que les conventions d'égalité, quoique ne présentant pas un caractère *a priori* politique général, comportent, par leur nature même, des aspects politiques et doivent être considérés comme ne survivant pas à la perte, par l'Etat qui les a conclues, de ses compétences au regard du territoire auquel elles s'appliquent.

La question fut discutée lors de la septième session de la Commission Permanente des Mandats. Le Président de la Commission appuya la thèse d'après laquelle le traité entre les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne devait être considéré comme maintenu en vigueur. Le représentant de la Nouvelle-Zélande exprima au regard de cette thèse des doutes qui nous semblent entièrement justifiés (32).

En fait, un tarif préférentiel prévoit aujourd'hui, à Samoa, des avantages économiques, au profit de l'Empire britannique (33).

Il nous paraît impossible, en conclusion, d'admettre qu'existent, aujourd'hui, en faveur de l'application du régime de la Porte Ouverte dans les anciens territoires allemands, d'autres dispositions que celles que prévoient le Pacte, les Chartes des Mandats et les accords particuliers conclus par les Puissances Mandataires.

La portée exacte de ces textes a donné lieu à de vives discussions. La nécessité de définir une méthode *d'interprétation* a donné à la détermination de la *nature juridique* et au *fondement* des garanties internationales accordées aux Etats tiers, une importance particulière.

(31) Oppenheim, *op. cit.*, § 82, éd. Lauterpacht, 1937, p. 145.

(32) *C.P.M.*, P. V., 7^e séance, p. 24. Sir James Allen « doute que cette convention existe en raison du traité de Versailles qui a été signé postérieurement ».

(33) V. Bileski, *op. cit.*, p. 220.

*Caractères généraux des garanties internationales
accordées aux Etats tiers*

Les dispositions que nous venons de citer ont pour objet de prévoir à la charge de l'Etat mandataire l'*obligation internationale* de soumettre les ressortissants des Etats tiers, à un régime d'*égalité juridique*.

a) La garantie trouve sa *source* dans une *obligation internationale* qui a pour effet de limiter l'*exercice* par l'Etat mandataire, de sa *compétence générale* (33).

Il ne s'agit nullement ici bien entendu d'un partage de compétence entre l'Etat mandataire et un Etat tiers : on ne saurait parler en aucune manière ici de servitude internationale (en admettant que cette expression désigne, en droit international, une situation juridique concevable). L'Etat mandataire demeure seul compétent pour définir le régime légal et administratif applicable aux ressortissants d'Etats tiers ; mais il est tenu de se soumettre, dans l'exercice de cette compétence, à des obligations qu'il a d'ailleurs, librement contractées.

L'exécution de cette obligation comme pour toute obligation prévue par les conventions de mandats, est placée sous le contrôle de la Société des Nations.

b) La garantie a pour *objet* d'assurer aux ressortissants des divers Etats admis à en bénéficier, une situation *juridique* uniforme, égale à celle que l'Etat mandataire prévoit pour ses propres nationaux (34).

Les Etats mandataires s'engagent à établir en faveur des ressortissants des Etats tiers un régime d'égalité de

(34) Van Rees, *op. cit.*, t. II, p. 124.

droit, sans bien entendu s'engager à assurer à leur activité une égalité de fait.

« Le principe, dit M. Van Rees (35), vise l'égalité de droit. Ce qu'il exige, c'est l'établissement de règles uniformes pour tous. Ce qu'il ne saurait imposer, c'est la garantie que l'application de ces règles produira les mêmes effets pour tous, l'égalité de droit ne comportant pas indifféremment l'égalité de fait... Une inégalité de fait causée par diverses causes objectives ne violerait pas le principe, tant qu'elle n'est pas la conséquence directe de mesures générales prises par le mandataire, en sa propre faveur et à l'exclusion des autres puissances ».

c) Quel est enfin le *fondement juridique* de cette obligation internationale ?

1° On a soutenu que cette obligation se rattachait directement au principe dont le rôle dans le régime des mandats est essentiel, d'après lequel l'administration mandataire doit se donner pour fin d'assurer le *bien-être et la prospérité des indigènes* des territoires qu'elle régit.

Cette thèse permettait de donner à la règle de l'égalité une application extrêmement étendue. C'est celle qu'invoqua par exemple le Japon (36) pour soutenir qu'en l'absence de tout texte, le principe de l'égalité économique devait recevoir application dans les territoires sous mandat C. Le souci d'une protection nécessaire des intérêts des indigènes peut et doit en effet, d'après les termes mêmes de l'article 22 du Pacte de la

(35) Van Rees, *op. cit.*, t. II, p. 124.

(36) Thèse du Gouvernement Japonais exprimée lors des délibérations du Conseil et de l'Assemblée en 1920. (V. Millot, *op. cit.*, p. 63 et suivantes),

Société des Nations, inspirer l'activité des puissances mandataires, en toute circonstance et quel que soit le territoire où s'exerce cette activité, même dans les territoires où elle dispose de la liberté la plus large.

Certains auteurs, sans déclarer expressément que la règle de l'égalité économique édictée en faveur des Etats tiers se fonde sur la considération du bien-être des indigènes, admettent que les intérêts des Etats tiers et les intérêts mêmes de la population du territoire, sur ce point au moins, coïncident (37).

Cette thèse, quelle qu'en soit l'expression, nous paraît difficilement acceptable.

L'idée d'une harmonie providentielle entre les intérêts de la population du territoire et les intérêts des Etats tiers est certes séduisante, et rassurante, mais elle reste entièrement à démontrer.

Si le régime international actuel des échanges internationaux était un régime de libéralisme, il serait alors exact que la faculté donnée à la population des territoires sous mandat d'acheter et de vendre sur les marchés offrant les meilleures conditions économiques fût pour cette population, un profit direct. Mais dans la période actuelle où s'affirment les politiques nouvelles de préférence impériale, où s'effermissent les tendances autarciques, il faut reconnaître que la situation des territoires régis par la règle de la Porte Ouverte, privés de tout droit de négociation au regard de leur politique commerciale, obligés d'accorder les avantages les plus étendus aux ressortissants d'Etats tiers, sans être assurés en contre-partie d'obtenir de ces mêmes Etats, un

(37) Van Rees, *op. cit.*, p. 125 ; Stoyanovsky, *op. cit.*, p. 159.

traitement favorable, est une situation difficile (38). Les colonies aujourd'hui jugent essentielle la considération de la *stabilité* de leurs approvisionnements et de leurs débouchés, et elles n'ont pas hésité à diverses reprises à se louer des heureux résultats des politiques de préférence.

Il paraît impossible aujourd'hui de nier que les intérêts de la population indigène et les intérêts des Etats tiers peuvent entrer en *conflit* (39). L'existence de ce conflit risque de mettre en question l'avenir même du régime de la Porte Ouverte : pour le sort de ce régime aujourd'hui, il n'est pas de problème plus grave à résoudre.

Si donc le souci du bien-être de la population indigène devait l'emporter sur toute autre considération, il faudrait soutenir, contrairement à la thèse du Gouvernement japonais exprimée plus haut, que les textes relatifs aux garanties accordées aux Etats tiers *devraient être interprétés d'une manière restrictive* (40).

Il nous paraît ainsi nécessaire de considérer loyalement que dans le régime des mandats, trouvent appli-

(38) V. *infra*, III^e partie, ch. II, à propos des projets tendant à donner à la règle de la Porte Ouverte, une plus large application, la discussion du problème posé par la non-réciprocité des avantages consentis au titre du régime de la Porte Ouverte. Sur tous ces points, voir Bileski, *op. cit.*, p. 228-255, et Abendroth, *op. cit.*, p. 293 et suiv.

(39) V. Bileski, *op. cit.*, p. 235. Cf. Van Rees, *op. cit.*, t. II, p. 125. Yapou, *De la Non-Discrimination en matière économique, notamment en ce qui concerne les pays de protectorat et les pays sous mandat*, Paris, 1935, p. 116.

(40) En ce sens, Bileski, *op. cit.*, p. 235 « ...Si un pareil conflit existe (entre l'obligation de respecter le principe de l'égalité économique et l'obligation d'assurer la prospérité de la population indigène) laquelle des deux obligations doit l'emporter ? On ne peut résoudre cette question, dans le sens des dispositions de l'article 22 du Pacte, qu'en faveur de la population du territoire sous mandat, puisque le bien-être et le développement de cette population est la raison d'être du système du Mandat lui-même. »

cation deux principes généraux distincts : d'une part, le principe de la protection des intérêts des indigènes, d'autre part le principe de la protection des intérêts des Etats tiers. Ces deux principes n'ont en aucune manière le même fondement, ils n'ont en aucune manière les mêmes exigences.

C'est cette même idée que l'on a parfois exprimée en rattachant l'obligation internationale de respecter la règle de la Porte Ouverte au principe dit du « désintéressement de la Puissance Mandataire ». Telle était l'opinion affirmée par le Président de la Commission des Mandats qui était alors M. Theodoli, lors de la deuxième séance de la Commission Permanente (41).

Il résulte de ce que nous avons dit plus haut que nous sommes d'accord avec la thèse générale exprimée par M. Theodoli : nous écartons cependant les termes « désintéressement de la Puissance Mandataire » qui ne figurent pas dans les dispositions du Pacte, et qui laissent place à une équivoque. Le principe du « désintéressement de la Puissance Mandataire » interdit sans aucun doute à l'Etat mandataire de s'enrichir aux dé-

(41) C.P.M., P. V., 12^e séance, p. 168. Déclaration de M. Theodoli : « ...Mais à la suite de l'étude de la question des mandats, il s'est convaincu qu'à la base de tout le système il y a, en outre, un autre principe de toute importance, le principe de l'égalité économique. Il n'est pas nouveau dans l'histoire coloniale, mais n'a jamais été énoncé d'une façon aussi large et aussi explicite que dans les mandats. C'est au moment de leur institution, pense-t-il, qu'on a voulu rémédier par sa réalisation, à la répartition peu équitable des territoires d'outre-mer et permettre à un plus grand nombre d'Etats (la *Société des Nations* compte 55 membres) de participer aux avantages des 14 territoires sous mandat. Vis-à-vis des autres Puissances, les Puissances Mandataires étant sur place se trouvèrent au point de vue économique, dans une situation plus favorable ; mais cet avantage est corrigé par un autre principe, sur lequel la commission a maintes fois insisté, suivant lequel la Puissance Mandataire, ayant été choisie en raison de ses ressources et de son expérience, ne doit tirer aucun profit direct de son mandat ; c'est le principe du « désintéressement » de la Puissance Mandataire. »

pens du territoire placé sous sa garde — d'où les dispositions applicables, dans les mandats, à propos des régimes fiscaux — mais les règles générales du régime des mandats ne peuvent concerner et en fait ne concernent aucunement l'attitude à adopter au regard du problème — aujourd'hui à peu près insoluble pour les économistes (42) — de l'enrichissement de la nation mandataire en tant que collectivité sociale. La confusion entre ces deux notions a été faite à diverses reprises notamment à propos des emprunts conclus par la collectivité sous mandat auprès d'entreprises bancaires ressortissantes de l'Etat mandataire. On encourage cette confusion en liant les obligations relatives à l'égalité économique et la règle du désintéressement, règle où nous serions tentés de voir plutôt un aspect, à vrai dire essentiel, du principe de non-annexion de la collectivité sous mandat par l'Etat mandataire (43).

Pour nous, l'obligation de respecter les intérêts des Etats tiers paraît se rattacher simplement à une *volonté commune de donner un caractère juridique à une règle de solidarité interétatique*. On s'accorde à penser que l'expansion des activités nationales au delà des frontières, dans des régions à ouvrir aux exploitations européennes, — quel que soit le caractère que l'on donne à cette expansion, que l'on y voie un phénomène purement économique, ou politique, ou, plus généralement, biologique, — doit être soumise à un ordre juridique, capable d'exprimer l'exigence première d'une solidarité non exactement internationale mais intersociale. Plusieurs méthodes seraient *a priori* concevables pour défi-

(42) Sur la valeur économique des colonies en général pour la Métropole, v. Grover Clark, *Balance sheets of imperialism*, New-York, 1935.

(43) Sur le sens à donner à ce principe, v. *supra*, p. 124 et suiv.

nir et délimiter cet ordre juridique : la méthode de la garantie internationale d'un accès aux ressources de ces territoires, trouvant sa source dans une obligation internationale assumée par l'Etat investi d'une compétence générale, de se soumettre dans l'exercice de cette compétence, à une limitation volontaire, est la méthode qu'ont choisie les signataires du Pacte de la Société des Nations. Ainsi d'après nous, la garantie internationale d'accès aux territoires accordée aux Membres de la Société se rattache à l'idée, exprimée par le § 2 de l'article 22 du Pacte de l'exercice par les mandataires de leur tutelle « au nom de la Société ».

Il s'agit donc, d'après nous, d'une règle très générale, dont l'interprétation doit être non pas *restrictive*, mais au contraire *extensive*.

L'examen des *travaux préparatoires* (44) incite en effet à penser que les auteurs des dispositions de l'article 22 attachaient en majorité une très grande importance au principe de l'égalité économique et que c'est en considération des caractères particuliers de certains territoires et des exigences à leur sujet qu'ils ont renoncé à une application plus étendue du principe qu'ils avaient ainsi défini.

Le recours à l'histoire (45) confirme cette opinion. Les préoccupations relatives à « l'accès aux matières premières » à « la non-discrimination » étaient familières aux auteurs du Pacte (46), qui avaient tenu, dans

(44) V. *supra*.

(45) Sur la distinction du « recours aux travaux préparatoires » et du « recours à l'histoire » voir Marcelle Jokl, *De l'interprétation des traités normatifs d'après la doctrine et la jurisprudence internationale*, thèse, Paris, 1935, 194 (en particulier p. 147 et suivantes).

(46) Sur les discussions du problème des matières premières à la Conférence de la Paix, v. Kapp, *op. cit.*, et Ray Stannard Baker, *Woodrow Wilson and the World Settlement*, t. II, p. 409 et sqq.

l'article 23, à donner, conformément au vœu exprimé par le troisième point du message du Président Wilson, une portée générale au souci d'une « égalité commerciale ». Lord Robert Cecil, président du Conseil Economique Suprême, avait le 9 mai soulevé au Conseil des Quatre le problème de l'accès aux matières premières (47). Le memorandum français, non daté, remis à la Commission Economique de la Conférence de la Paix, réclamait dans son article 3, la suppression des droits d'exportation et d'importation entravant le commerce des principales matières industrielles (48). Comme le dit Baker, les expressions « porte ouverte », « liberté des mers », « égalité commerciale » étaient devenues de « popular phrases » (49) — nous dirions aujourd'hui, irrévérencieusement peut-être, des « slogans » — et il ne faut pas oublier que la Conférence de la Paix, si elle n'avait jamais cherché à étudier d'une manière générale le problème de la distribution des ressources du monde, avait eu à maintes reprises pourtant, l'occasion d'en signaler ou même d'en éprouver elle-même la gravité (50).

Il nous paraît en conclusion, impossible de voir dans l'affirmation de la règle de l'égalité économique par les dispositions relatives au mandat B, une conséquence des principes généraux exposés dans le même article au regard de la protection des indigènes, une simple application d'une norme de droit colonial. Il s'agit là d'un principe différent, auquel à tort ou à raison — la question ici n'a pas à être posée — les auteurs du Pacte

(47) Baker, *op. cit.*, t. II, p. 410.

(48) Baker, *op. cit.*, t. III (Document n° 60), p. 413.

(49) Baker, *op. cit.*, t. III p. 411.

(50) Rappelons les affaires de pétrole roumain (Baker, *op. cit.*, t. II, p. 423), du pétrole d'Irak (Bileski, *op. cit.*, p. 258 et sqq), etc..

avaient tenu à accorder la plus grande importance et la portée la plus étendue. C'est par application du souci général de soumettre à un ordre juridique la concurrence des mouvements d'expansion des nations européennes et extra-européennes qu'a été mise en œuvre, à notre avis, la méthode discutable peut-être, mais fermement définie, d'une garantie juridique internationale à prévoir en faveur des Etats tiers.

Rien n'autorise en conséquence à attribuer à cette disposition une portée limitée : elle exige, d'après nous, une interprétation extensive : aussi extensive que le permet le respect des fonctions assumées par l'Etat mandataire.

I. — ÉTATS BÉNÉFICIAIRE DE LA GARANTIE (51)

Aux termes de l'article 22, § 5, du Pacte de la Société des Nations et des dispositions des chartes des mandats, la garantie internationale d'égalité est accordée aux *Etats membres de la Société des Nations*.

En vertu de traités spéciaux, on l'a vu par ailleurs, les *Etats-Unis* ont acquis le droit de solliciter dans les territoires soumis au régime du mandat B, un régime identique au régime consenti aux membres de la Société des Nations.

Les textes sont donc ici d'une grande clarté. Leur interprétation ne paraît pas devoir soulever *a priori* de grandes difficultés : de vives discussions pourtant ont été éveillées au cours des dernières années, à propos

(51) Bileski, *op. cit.*, p. 224 et suiv.

de la *situation* juridique des Etats qui, après avoir fait partie de la Société des Nations, après avoir été ainsi appelés à bénéficier des dispositions des chartes, se sont retirés de la Société. Faut-il appliquer à la lettre les textes du régime, et autoriser les Etats mandataires à prendre à l'encontre des intérêts des Etats qui perdent leur qualité de « membres de la Société des Nations », diverses mesures de discrimination ? Faut-il au contraire admettre que l'établissement de pareilles mesures de discrimination serait contraire au souci, dont on a rappelé l'importance, de donner à la règle d'égalité, un large domaine d'application ?

Juridiquement parlant, toute préoccupation de pure opportunité étant écartée *a priori*, il ne semble pas que les dispositions très claires qui régissent la matière puissent permettre aux Etats qui se sont retirés de la Société des Nations de prétendre au maintien de leurs privilèges.

Le Japon a pourtant présenté une argumentation assez serrée qui semble avoir exercé sur la Commission des Mandats, favorable à une interprétation large des textes régissant l'application du principe de l'égalité, une certaine impression. Cette argumentation se trouve exposée dans un memorandum annexé au procès-verbal de la 28^e session (52).

Les arguments donnés par le Gouvernement japonais en faveur de sa thèse sont nombreux : leur multiplicité même n'est pas peut-être sans éveiller des doutes sur leur rigueur.

Le Japon déclare en premier lieu qu'en le considérant comme privé à l'avenir, du droit d'invoquer la règle de

(52) C.P.M., P.V., 28^e session, p. 184.

l'égalité, la Société des Nations sanctionnerait une modification apportée au régime actuel des anciennes colonies allemandes. Or, toute modification à ce régime doit être soumise à l'approbation des Principales Puissances Alliées et Associées, auxquelles il a appartenu après la guerre, de désigner les Etats mandataires et de fixer les termes des mandats. L'adhésion du Japon — Puissance comprise sous l'appellation « Puissances Alliées et Associées » — serait donc ici indispensable.

Cet argument est fort contestable. Nous avons vu plus haut que la thèse d'après laquelle l'approbation des Principales Puissances Alliées et Associées serait aujourd'hui nécessaire pour toute modification à apporter au régime des mandats appelle de grandes réserves.

Mais surtout, est-il possible de considérer le refus d'accorder au Japon le bénéfice de la garantie internationale prévue par le paragraphe 5 de l'article 22 du Pacte comme une modification au régime des anciennes colonies allemandes ? Il s'agit au contraire *d'assurer ici l'application* d'une des dispositions essentielles de ce régime. Sans doute une modification est apportée aux effets matériels d'un texte du régime : mais ce texte lui-même n'est appelé à subir aucune altération ; bien au contraire, on s'efforce d'en faire respecter les dispositions.

Le Japon fait observer en second lieu qu'il serait inadmissible que sa situation juridique, au regard des territoires sous mandat, fût *inférieure* à celle des Etats membres de la Société des Nations, alors qu'il a exercé lors de la fondation du régime nouveau à appliquer à ces territoires, une fonction, et partant, une responsabilité, épargnées à ces Etats.

On voit mal qu'elle pourrait être la valeur juridique

de cet argument. Comme le dit fort exactement M. Bileski (53), le « critérium ici, ne peut être autre chose que la qualité de membre de la Société des Nations, et en conséquence, les services rendus par le Japon, aux origines historiques du régime mandataire, sont juridiquement ici sans importance ».

Un troisième argument ne paraît pas devoir être invoqué avec plus de bonheur. Le Japon s'appuie sur l'exemple des Etats-Unis qui bénéficient de la règle de l'égalité bien qu'ils n'aient jamais appartenu à la Société des Nations. Mais on peut répondre que si les Etats-Unis bénéficient de ces privilèges, ce n'est en aucune manière en raison de leur qualité de « Puissance Alliée et Associée », mais bien en vertu de traités spéciaux. L'argument se retourne contre ceux qui y ont fait appel : si les Etats-Unis ont dû pour jouir des privilèges consentis à d'autres Etats par le Pacte, conclure avec les Puissances Mandataires des traités spéciaux, c'est là la preuve qu'ils ne pouvaient puiser, dans leur seule qualité de « Puissance Alliée et Associée », le droit à de semblables privilèges.

Un dernier argument invoqué par le Japon mérite de retenir plus longuement l'attention. Rappelant que l'expression « Etats membres de la Société des Nations » a été interprétée dans l'article 23 du Pacte à propos des principes à appliquer par les Etats dans la détermination de leur politique économique et commerciale générale comme équivalant à l'expression « Etats du Monde » « Etats de la Communauté Internationale », il prétend étendre le même procédé d'interprétation aux dispositions de l'article 22. Toute application trop stricte de ces dispositions se heurterait ainsi à la volonté et

(53) Bileski, *op. cit.*, p. 225.

des auteurs des textes, et des autorités chargées d'en assurer l'exécution.

Il est certain que l'expression « Etat membre de la Société des Nations » avait à l'origine de l'institution de Genève une portée, il faut l'avouer, fort différente de celle qui s'y attache aujourd'hui. Si l'universalité même de la Société des Nations était parfois mise en doute, sa vocation au moins, à l'universalité était alors peu discutée. En fait, pratiquement, l'expression « Etats membres de la Société des Nations » avait pu être considérée, lorsque la Société des Nations apparaissait comme une expression politique et juridique de la Communauté du droit des gens, synonyme de l'expression « Etats membres de la Communauté Internationale ».

Mais cette foi en l'universalité de la Société des Nations avait pour exigence que les divers Etats appelés à composer l'institution nouvelle fussent les uns et les autres soumis à des charges et à des devoirs que le Pacte se proposait de fixer. En aucune manière et à aucun moment il ne pouvait être fait allusion à une distinction à établir entre l'application des bénéfices prévus par le Pacte en faveur des Etats membres, et l'application des devoirs fixés par le Pacte à la charge de ces Etats. Rien n'autorise à invoquer l'universalité des dispositions fondamentales de la Société lorsque ces dispositions fixent des droits, si par ailleurs on nie et partant si l'on contribue à détruire cette même universalité, lorsqu'il s'agit de se voir fixer des obligations ou des devoirs.

Ainsi le dernier argument mis en avant par le memorandum japonais ne paraît pas devoir être retenu, non plus d'ailleurs que le souci, exprimé en conclusion, de voir éviter en acceptant la thèse japonaise, les mesures

susceptibles d'accroître les difficultés rencontrées par les Puissances Mandataires dans l'exercice de leur mission : il n'y a là qu'un vœu dont on aurait peine à préciser la valeur en droit.

Saisie de ces prétentions, la Commission des Mandats semble hésiter à prendre parti. Envisageant les problèmes que ne pouvait manquer de faire naître la sécession du Japon, la Commission avait adressé aux Puissances Mandataires, dès sa 27^e session, en 1935, un questionnaire, en les invitant à exprimer leur opinion à propos du régime juridique applicable aux intérêts japonais. Les réponses reçues n'ayant pas été jugées toujours très précises, la Commission a jugé bon de renouveler ses demandes. Entre temps, la sécession de l'Allemagne et tout récemment, l'annonce de la sécession de l'Italie, donnaient au problème un intérêt nouveau.

Les représentants des Puissances Mandataires ont manifesté le désir de ne pas introduire *a priori* de régime de discrimination à l'encontre des intérêts des Etats ayant quitté la Société des Nations. Particulièrement nettes à cet égard sont les déclarations de M. Findlay, délégué du Haut-Commissariat de Grande-Bretagne au Cameroun britannique : « Le Gouvernement de Sa Majesté estime que les Etats qui ne sont pas membres de la Société des Nations ne peuvent réclamer l'égalité économique pour leurs marchandises importées dans un territoire sous mandat, ni en vertu des termes du mandat, ni en vertu de l'article 22. De l'avis du Gouvernement... les Etats en question ne peuvent réclamer l'égalité de traitement pour leurs importations qu'en vertu d'accords conclus à cette fin avec la Puissance Mandataire. Le *Gouvernement de Sa Majesté n'a pas actuellement l'intention* d'inviter les autorités com-

pétentes à instituer une législation qui priverait les Etats non membres de la Société de l'égalité économique dont ils jouissent en fait actuellement dans les territoires placés sous mandat du Royaume-Uni » (54).

Mais si les Etats non membres de la Société des Nations ne se trouvent plus *juridiquement* fondés à exiger l'application en faveur des intérêts de leurs nationaux, de la règle de l'égalité, les Puissances Mandataires ne devraient-elles pas obtenir, en contre-partie de privilèges qu'elles accordent par simple bienveillance, des concessions de réciprocité ? C'est la question que posait récemment à la Commission des Mandats M. de Penha-Garcia. C'est en effet, — on reviendra plus loin sur ce point — un des plus graves défauts de la règle de la « Porte Ouverte » que de priver les territoires soumis à ce régime, de tout droit à l'exigence d'une contre-partie aux avantages qu'ils accordent en vertu d'une obligation unilatérale. Il serait légitime, sinon peut-être toujours opportun, de subordonner l'octroi de privilèges à la concession d'un régime de réciprocité.

Ainsi le fait pour un Etat d'abandonner la Société des Nations lui interdit d'invoquer en faveur du maintien de la règle d'égalité, un *argument juridique*, déduit des dispositions fondamentales du régime des mandats. Mais un souci d'opportunité, la préoccupation par ailleurs de donner à la règle d'égalité l'interprétation la plus extensive possible, peuvent conduire les Etats Mandataires à conserver au profit d'Etat tiers des privilèges acquis et juridiquement perdus.

Cependant il est bien entendu que la sécession ne saurait porter atteinte à l'exécution des *engagement spé-*

(54) C.P.M., P.V., 31^e session (1937), p. 61.

ciaux contractés par l'Etat mandataire envers d'autres Etats, à propos du régime applicable aux intérêts des nationaux de ces Etats dans les territoires sous mandat. Les conventions commerciales en particulier, contenant la clause de la nation la plus favorisée, voient leurs effets persister. Mais — et c'est là ce qu'il convient de préciser maintenant — l'étendue des privilèges accordés aux Etats tiers en vertu de la garantie internationale générale prévue par les régimes mandataires apparaît plus grande que celle que prévoient d'ordinaire les conventions purement commerciales.

II. — ACTES DE LA PUISSANCE MANDATAIRE POUR LESQUELS JOUE LA GARANTIE

Les obligations contenues par la règle de l'égalité économique ont été définies d'une manière *négative* par l'établissement d'une série d'invitations à l'abstention.

Deux observations générales sont ici nécessaires.

1) En premier lieu, la règle interdit les *discriminations* et non les *restrictions* ou les *limitations* à propos de l'exercice par les ressortissants d'Etats tiers, d'activités économiques sur les territoires en cause.

Ce qui définit ainsi le régime dit de Porte Ouverte, ce n'est pas la nature des mesures adoptées à l'égard des intérêts étrangers, c'est l'*identité nécessaire* des mesures applicables à un même moment aux nationaux de la Puissance Mandataire et aux nationaux des divers Etats appelés à bénéficier de la garantie d'égalité.

Ainsi un territoire soumis à la règle de la Porte Ouverte est en droit, sauf stipulations contraires, d'impo-

ser, par exemple, des droits à l'importation des marchandises, mais à la condition que ces droits ne soient en aucune manière des droits préférentiels. On peut concevoir aussi que les territoires soumis au régime de la Porte Ouverte entrent dans une Union douanière, si les colonies auxquelles ils se trouvent ainsi unis sont elles-mêmes astreintes à observer la règle de l'égalité économique.

2) En second lieu, il est bien entendu que l'adoption d'un pareil régime d'égalité n'est imposée qu'au territoire sous mandat lui-même, non à l'Etat mandataire. L'Etat mandataire est libre d'accorder au territoire sous mandat des avantages de tous ordres, quelle qu'en soit l'étendue, à la seule condition de ne pas imposer en contre-partie à ces territoires la concession à son profit, d'un régime de discrimination.

Cette situation pourrait cependant donner lieu à d'assez graves difficultés au cas où des Etats liés à l'Etat mandataire par des conventions commerciales comportant la clause de la nation la plus favorisée, exigeraient que leur soient concédés, par application de cette clause, les avantages ainsi accordés par l'Etat mandataire aux territoires sous mandat (55). C'est en effet un principe souvent affirmé, on l'a vu, que les territoires sous mandat jouissent d'une personnalité internationale distincte (56) : les avantages consentis à ces territoires pourraient être considérés comme des avantages accordés à des « pays étrangers » et sauf stipulation contraire, ainsi devraient être étendus à diverses nations par le jeu de la clause. Pratiquement, des stipulations écartant ici l'application de la clause de la nation la plus

(55) Bileski, p. 236 et sqq (et la note de la p. 236),

(56) V. *supra*, p. 112,

favorisée sont fréquentes (57). Il faut remarquer, comme le dit justement M. Bileski (58), que l'existence de ces difficultés, issues de la reconnaissance à la collectivité sous mandat, d'une personnalité distincte, ne saurait porter atteinte au principe d'après lequel l'Etat mandataire est libre d'établir en faveur de la collectivité qu'il administre, un régime de discrimination, à la condition — condition essentielle — que ce régime de discrimination soit accordé sans réciprocité.

Ces deux réserves générales faites, il faut poser en principe que la portée de la règle de l'égalité économique doit être entendue aujourd'hui dans le sens le plus large.

La règle ne peut voir son application limitée à la seule politique douanière ou commerciale du territoire qui s'y trouve soumis. Le principe de l'identité de régime doit s'appliquer aux concessions, aux investissements de capitaux, aux conditions d'établissement et d'immigration, aux tarifs postaux, aux formalités administratives diverses, etc. Pour se convaincre de la diversité des actes de la Puissance Mandataire soumise à l'obligation de respecter le principe, il suffit de parcourir les procès-verbaux des sessions de la Commission des Mandats : les exemples d'application de la règle sont infiniment nombreux.

Il a été parfois tenté de déterminer une formule unique capable d'exprimer les aspects divers de la règle d'égalité. M. Van Rees limite le domaine d'application de la garantie, en déclarant qu'elle s'étend au commerce et au régime d'échange des biens, à l'exploitation des ressources du territoire, à l'activité industrielle et à

(57) Bileski, p. 238.

(58) Bileski, *ibid.*

l'acquisition de la propriété, à l'exercice des professions (59). Encore que cette méthode de détermination procède par énumération, elle pourrait être jugée satisfaisante, si la définition de M. Van Rees n'apparaissait trop étroite encore : M. Van Rees considère en effet que la règle de l'égalité doit s'appliquer simplement *à propos des activités s'exerçant à l'intérieur des territoires sous mandat, mais non pour les relations extérieures à ce territoire*. Cette restriction n'a jamais été sanctionnée par l'autorité de la Commission des Mandats. Bien au contraire, la Commission a jugé que le régime des relations *maritimes et aériennes* du territoire sous mandat, et d'une manière générale aussi le régime *postal* de ces territoires devaient être soumis au principe de l'égalité.

Conformément au souci général que nous avons signalé plus haut, déduit du fondement même de la règle de l'égalité, il semble que le domaine d'application du principe ne puisse subir aucune restriction imposée *a priori*, autre que celles qu'ont pu prévoir expressément les textes fondamentaux du régime mandataire. Dans ces conditions, il paraît impossible de fixer dans une formule unique, l'ensemble des cas où la règle doit recevoir application.

Nous nous bornerons ici à prendre trois exemples, parmi ceux qui ont donné lieu au sein de la Commission, aux plus vives discussions : l'exemple des travaux publics, l'exemple des emprunts, l'exemple des relations aériennes et maritimes. Nous écartons l'exemple du régime des concessions et l'exemple du régime de l'immigration ; les difficultés d'application les plus vives étant apparues à ce propos pour les mandats orientaux.

(59) Van Rees, C.P.M., P., P.V., 16^e session, p. 194.

*Le régime des travaux publics
et des fournitures (60)*

D'après l'article 6 (pour les mandats du Cameroun et du Togo français) ou 7 (pour le mandat sur l'Est Africain, le Cameroun et le Togo britannique), des chartes des mandats « la Puissance mandataire pratiquera une complète égalité économique, commerciale et industrielle, excepté pour les travaux et les services publics essentiels qu'elle reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime juste ».

En principe donc, toute concession de travaux publics, tout contrat de fournitures sont à soumettre à la procédure de l'adjudication internationale.

Cependant, à titre d'exception pour les travaux et services publics « essentiels », l'Etat mandataire reste libre de désigner le fournisseur ou le concessionnaire de son choix.

Le principe de cette réserve ne peut être sérieusement discuté. Comme le signalait M. Van Rees à la Commission des Mandats, « il est impossible de dire que la Puissance Mandataire doit conserver la responsabilité pleine et entière de tout ce qui se passe sur son territoire si on lui lie les mains pour l'exécution des travaux et l'organisation des services dont elle doit assurer le fonctionnement » (61).

(60) Sur ce régime, voir Bileski, *op. cit.*, page 253 et suivantes ; Lawless, *op. cit.*, p. 151 et suiv. ; Boutant, *Les Mandats internationaux*, Paris, 1936, pages 235 et suiv. et l'important rapport annexé (A) aux procès-verbaux de la 22^e session de la Commission des Mandats, page 359 à 362.

(61) C.P.M., 1929, P.V. de la 2^e session, page 150. Cf. Millot, *op. cit.*, page 156 : « Il serait inadmissible qu'on pût mettre à l'encan le fonctionnement d'un service public ou même l'exécution de certains travaux publics ».

Mais l'interprétation de ces dispositions a donné lieu à certaines difficultés. Qu'est-ce qu'un travail public, un service public, « essentiels » ? Que faut-il décider pour les fournitures destinées à un service public ? Seront-elles automatiquement par application d'un critérium de *la destination*, soustraites à la procédure de l'adjudication ?

On s'est demandé si par travaux publics « essentiels » il fallait entendre travaux publics « importants ». Cette conception eût été, il faut l'avouer, assez malheureuse. « Comment admettre, a-t-on fait justement observer, que les auteurs des mandats aient songé à établir la règle paradoxale selon laquelle le principe de l'égalité ne s'appliquerait pas aux travaux importants et bien aux autres, alors que l'inverse aurait été logique ? » (62)

Il semble plus conforme aux préoccupations générales qui ont inspiré la garantie de l'égalité économique et en fixent les limites, de considérer ici non *l'ampleur* des travaux à effectuer, mais leur *destination*, leur *nature*. Seront soumis au régime d'exception prévu par les chartes des mandats les travaux et fournitures destinés à un service public, sinon même, suivant la définition plus large à laquelle s'arrête M. Van Rees (63), « tous les travaux et services d'*utilité publique* » y compris l'acquisition du matériel et des fournitures nécessaires à l'exécution et au fonctionnement de ces travaux et services. Cette thèse défendue devant la Commission

(62) Van Rees, *op. cit.*, t. II, page 148.

(63) Van Rees, *ibid.* « ...On ne peut arriver semble-t-il qu'à l'interprétation que l'adjectif « essentiel » ne porte pas sur le plus ou moins d'importance des travaux et services mais sur leur nature d'utilité publique. Il en résulte que l'exception formulée nettement à l'article 6 (7) des mandats *B* s'étend à tous travaux et services exécutés ou organisés par ou au nom du Gouvernement en vue d'assurer le fonctionnement régulier de l'administration. »

des Mandats par M. Orts, fut pourtant discutée (64). On fit valoir que « tous les travaux publics entrepris par une administration le sont dans l'intérêt public » et que, « tout service public a un caractère essentiel ». Nous ne croyons pas pourtant que l'on puisse écarter la conception de M. Van Rees, qui semble la plus conforme aux exigences de l'administration mandataire.

Afin d'être à même d'exercer son contrôle, le Conseil de la Société des Nations avait prié, dès 1928, les Puissances Mandataires de faire connaître les règles effectivement suivies dans les territoires soumis à leur tutelle en matière d'acquisition de matériel ou de fournitures par les autorités administratives (65).

Dans les territoires sous mandat français, la procédure d'adjudication est exigée pour les fournitures d'une valeur supérieure à 80.000 francs : cette adjudication est ouverte aux entreprises étrangères. Par analogie avec les règles applicables en droit public interne, des marchés de gré à gré peuvent être passés pour des fournitures d'une valeur excédant 80.000 francs, lorsqu'il s'agit de spécialités qui sont la propriété de certains fournisseurs. Dans le cas où les travaux et services publics sont jugés par la Puissance Mandataire comme « essentiels », la Puissance Mandataire s'adresse pour l'exécution de ces marchés à ses propres ressortissants (66). La Belgique a fait connaître que dans le ter-

(64) *C.P.M., P.V.*, 22^e session, page 126.

(65) Sur cette enquête, cf. Boutant, *op. cit.*, page 235 et suivantes ; Bileski, *op. cit.*, page 256. L'enquête fut décidée lors des délibérations du Conseil du 1^{er} septembre 1928 et du 13 janvier 1930. C'est au cours de la 19^e et de la 22^e session de la commission, soit en 1929 et en 1932, que la commission discuta les réponses des mandataires (*C.P.M., P.V.*, 22^e session, pages 125 et suivantes).

(66) Un complément d'information fut demandé par la Commission au Gouvernement français à propos de l'usage fait de la liberté prévue par l'art. 6 de la Charte du mandat. Le représentant de la France

ritoire soumis à son administration, la procédure de l'adjudication était très généralement appliquée.

La réponse britannique parut à la Commission moins satisfaisante. Dans les territoires sous mandat anglais, il n'était procédé à une adjudication publique, que pour les achats à faire sur place ou dans les contrées voisines. Pour les autres fournitures, l'acquisition était faite par l'intermédiaire des agents de la Couronne. Or, le Togo et le Cameroun britanniques ne disposant pas d'une administration distincte, les fournitures étaient commandées pour les territoires sous mandat en même temps et dans les mêmes conditions que pour les territoires de la Côte de l'Or et du Nigeria, pratiquement ainsi les commandes se trouvaient passées à des entreprises britanniques. En ce qui concernait les travaux publics, le Gouvernement mandataire exécutait généralement ces travaux, par l'intermédiaire de son Département des Travaux Publics (67).

La Commission des mandats n'a pas cru devoir définir *a priori* une interprétation doctrinale des règles applicables en la matière. Elle a eu conscience des difficultés particulières que soulevaient dans chaque cas d'espèce, en raison même de la diversité des régimes d'administration des mandats, la mise à exécution de principes en eux-mêmes indiscutés. La Commission s'est « trouvée d'accord une fois de plus pour limiter désor-

fit une déclaration qui donna satisfaction aux membres de la Commission. Il affirma que ce n'était que dans le cas où *l'intérêt du territoire* exigeait que les marchés fussent passés de gré à gré qu'il n'était pas recouru à l'adjudication publique pour les travaux publics et les fournitures destinées à l'administration (C.P.M., P.V., 19^e session, page 141, 22^e session, page 126).

(67) Voir le rapport précité sur l'application de l'égalité économique. (C.P.M., P.V., 22^e session, page 362. « Dans les cas où l'affaire est mise en adjudication, ajoute le rapport, il n'est pas établi de distinction quant à la nationalité entre les soumissionnaires. »

mais sa tâche au contrôle de l'application que recevront dans les divers territoires sous mandat, les règles que les Puissances Mandataires ont elles-mêmes formulées (68).

Le régime des emprunts

La question des emprunts à consentir à une collectivité sous mandat, a soulevé au sein de la Commission à diverses reprises de très vives discussions. L'intérêt pratique des problèmes posés était considérable; la mise en valeur des territoires, l'accomplissement de grands travaux exigent l'exécution d'importantes opérations d'investissement : il s'agissait de la prospérité même des territoires soumis au régime mandataire.

Un premier problème était posé, que nous ne pouvons examiner ici : le problème des garanties à accorder au prêteur en cas de transfert des compétences exercées sur les territoires (69). Dans les années qui ont suivi la guerre et aujourd'hui encore, le statut des territoires sous mandat avait semblé à certains prêteurs insuffisamment assuré. L'incertitude du régime législatif et administratif n'avait pas paru pouvoir donner aux

(68) *Ibid.*, page 362 : « ...Ces réponses ont amené la Commission des Mandats à conclure que les règles telles qu'elles ont été énoncées par les Puissances Mandataires en matière d'exécution de travaux publics, et de fourniture aux services publics ne donnent lieu à aucune critique. Elle fait une réserve touchant la règle suivie au Togo et au Cameroun sous mandat britannique. Elle note que l'union administrative existant entre ces deux territoires et les possessions britanniques voisines oppose certaines difficultés à l'instauration de règles différentes de celles adoptées dans lesdites possessions. Dans ces conditions, la Commission ne croit pas nécessaire de présenter au Conseil des propositions concernant une interprétation doctrinale de l'article en question des mandats... ».

(69) Voir *infra*, 3^e partie, chap. I.

créanciers la sécurité nécessaire. Cette difficulté — très grave — n'était en aucune manière, liée à l'existence dans certains de ces territoires sous mandat, du régime de l'égalité économique.

Deux autres questions, au contraire, ne se trouvaient soulevées que dans les zones où le régime mandataire prévoyait l'obligation de respecter la règle de la Porte Ouverte.

1) Dans quelle mesure tout d'abord était-il légitime d'autoriser les créanciers, en particulier lorsque ces créanciers, comme il était normal, se trouvaient être les Etats mandataires eux-mêmes — à joindre à leur droit de créance, des sûretés réelles ? Etait-il admissible que l'Etat mandataire pût ainsi se ménager l'acquisition au cas de non-paiement de sa créance, d'une sorte de domaine propre sur les territoires soumis aux mandats ?

Cette question, dont l'intérêt théorique n'est pas contestable, préoccupa la Commission lors de ses premières sessions ; mais il fut assez vite reconnu que pratiquement, dans le cas où le prêteur n'était autre que l'Etat mandataire lui-même, cet Etat puisait dans la jouissance même des compétences étendues dont le régime mandataire le déclarait investi — notamment en matière de finances publiques — des droits si considérables que l'addition de toute garantie nouvelle paraissait superflue (70).

2) Enfin, et c'est là la question principale, fallait-il considérer comme illicite une insertion dans les conven-

(70) Voir le rapport de M. William Rappard, Emprunts, avances et placement de capitaux privés dans les territoires sous mandat. II b. Avances de la puissance mandataire aux territoires sous mandat gagées par des sûretés réelles prises dans le territoire (annexe 4^e aux procès-verbaux de la 6^e session, page 158 et suivantes).

tions de prêts, de clauses aux termes desquelles les achats de matériel ou de fournitures à exécuter avec les produits des emprunts consentis, devaient être effectués obligatoirement à l'intérieur du pays créancier, c'est-à-dire, dans l'hypothèse la plus courante, à l'intérieur même de la nation mandataire ?

Cette clause désignée en général sous son nom anglais clause « *tying-in* » ou « *purchase clause* », est fréquente dans les conventions d'emprunts internationaux. Elle s'accompagne parfois d'une clause prévoyant dans les mêmes conditions l'obligation pour l'emprunteur de recourir pour le *transport* du matériel ou fournitures, à des entreprises de la nationalité du créancier.

La validité de ces dispositions fut contestée lors des débats au sein de la Commission des mandats, en particulier lors des 11^e, 12^e, 13^e et 16^e session.

On avait pas manqué, en effet, d'évoquer au cours de ces discussions, les controverses auxquelles avaient donné lieu le 8 décembre 1926 à la Chambre des Communes, l'élaboration d'un « *Palestine and East Africa Loans Guarantee Bill* ». Un amendement avait été proposé aux termes duquel il devait être expressément prévu dans la convention d'emprunt que les acquisitions de matériel et de fournitures à effectuer avec le produit de cet emprunt seraient faites dans l'Empire britannique. Le Secrétaire d'Etat aux Colonies, M. Amery, avait combattu l'amendement : mais s'il s'y déclarait hostile, ce n'était pas qu'il le jugeât illégitime, il le déclarait superflu. En effet, d'après lui, les acquisitions seraient effectuées par l'intermédiaire des agents de la Couronne ; or ces agents avaient des instructions pour placer toutes leurs commandes à l'intérieur même de l'Empire Britannique à moins d'en avoir spécialement

référé au Secrétaire d'Etat. M. Amery ajoutait qu'il n'était pas disposé à admettre la thèse impérative suivant laquelle il nous serait interdit de prendre dans un territoire sous mandat une mesure de ce genre en retour de la garantie que nous donnons » (71).

Le représentant accrédité de la Grande-Bretagne fut prié de vouloir bien faire savoir à la Commission si la doctrine énoncée en cette circonstance par l'organe du Gouvernement de la Puissance mandataire était *définitive*. Le représentant de la Grande-Bretagne déclara n'avoir rien à ajouter. Au cours de la discussion qui suivit cette déclaration, des réserves furent nettement formulées par divers membres de la Commission au regard de l'argumentation de M. Amery.

Il apparut impossible pourtant à la Commission lors des débats ultérieurs sur le même sujet d'interdire *a priori* l'application de la clause tying-in.

Dans la mesure tout d'abord où le produit de l'emprunt doit être employé à l'exécution de travaux et fournitures d'un caractère « essentiel », la Puissance Mandataire se trouve couverte par l'exception prévue à l'article 6 (ou 7) de la charte des mandats (72).

Par ailleurs, on a fait observer au sein de la Commission que la puissance mandataire n'est en aucune manière *obligée* d'accorder aux collectivités sous mandat des avances ou des emprunts. Il est donc légitime qu'elle exige avant de consentir à un prêt, telles conditions qui lui paraîtront nécessaires, pourvu bien entendu que les intérêts de la collectivité soient sauvegardés.

(71) Sur les déclarations de M. Amery, voir *C.P.M., P.V.*, 11^e session, page 78.

(72) Voir les procès-verbaux de la 13^e session, page 54 (à propos de la clause tying-in insérée dans une convention de garantie relative à une avance consentie à une entreprise en Palestine), page 94.

Or, l'exigence de garanties spéciales ne peut que rendre plus facile la conclusion de l'emprunt et même parfois en améliorer les conditions financières : loin d'être défavorable aux intérêts de la collectivité sous mandat, la clause « *tying-in* » peut être considérée comme conforme aux soucis de ces intérêts mêmes.

Pratiquement, il faut reconnaître cependant que la puissance créancière étant normalement la Puissance Mandataire (73), il y a dans l'existence de ces clauses pour cette puissance, une source d'avantages certains. Ces avantages correspondent pourtant à un risque couçu ; à une charge assumée. Il paraît exagéré d'affirmer, comme on l'a écrit, que la pratique des clauses *tying-in* enlève, en fait, tout intérêt à la règle de l'égalité économique (74). Le choix de Londres ou de Paris comme marchés financiers ne s'imposerait-il pas en définitive pour des raisons techniques, si même les raisons politiques dont nous ne nions pas la valeur n'y incitaient la collectivité sous mandat ? Les avantages retirés de ces emprunts par la puissance mandataire ne sont pas contestables : mais il n'est pas malaisé de les expliquer, ni même de les justifier (75).

(73) A la question posée par M. William Rappard « l'administration du territoire sous mandat verrait-elle un inconvénient à contracter des emprunts dans un autre pays si ces emprunts étaient consentis à des conditions plus favorables, bien qu'il puisse être nécessaire de stipuler que tout le produit de ces emprunts devrait être dépensé sur les territoires du pays qui les consentirait ? », le représentant du gouvernement britannique répondit « qu'il verrait les plus graves inconvénients à servir deux maîtres » (*C.P.M., P.V., 11^e session, page 78*).

(74) Charles Roden Buxton, *The alternative to War*, Londres, 1936.

(75) Cf. sur tous les points. Bileski, *op. cit.*, page 254 et Gerig, *op. cit.*, page 171 et suivantes. Cf. les débats lors de la 11^e session *C.P.M., P.V.*, 11^e session, pages 78 et 79 ; pour la 12^e session *P.V.*, page 64, 164 et suivantes ; pour la 13^e session, *P.V.*, page 154 et 95 ; pour la 16^e session, pages 149, 195 et suivantes.

Le régime des liaisons maritimes et aériennes (76)

Il a été reconnu que la règle de l'égalité économique devait être étendue au dehors même du territoire soumis au mandat, au régime des communications maritimes et aériennes desservant ce territoire, et cela, en l'absence même de toute disposition précise au regard des mandats B.

La Commission de Mardas avait attiré l'attention sur cet aspect de principe de l'égalité dès 1931 et 1932 (77) ; elle affirma à nouveau la règle en 1933 et en 1934 (78). Récemment (79), en 1935, le Gouvernement français, à la suite d'observations de la Commission, consentit, par respect du principe de l'égalité, à cesser d'appliquer, pour les territoires sous mandat B, les dispositions de la loi du 16 mai 1930 en vertu desquelles les liaisons aériennes entre la France et l'Afrique ne pourraient être effectuées que par des aéronefs français.

(76) Bileski, *op. cit.*, p. 242 ; Lawless, *op. cit.*, p. 106 et suiv.

(77) C.P.M., P.V., 21^e session, p. 124, 131, 161, 22^e session, p. 203.

(78) C.P.M., P.V., 24^e session, p. 39 et suiv. 135 ; 26^e session, p. 70 et suiv.

(79) C.P.M., P.V., 28^e session, p. 53, 113, 116, 199. Application de la même règle a été faite à propos du territoire sous mandat belge, C.P.M., P.V., 28^e session, p. 22 et suiv. 200.

DEUXIÈME PARTIE

LES REVENDICATIONS PRÉSENTES

INTRODUCTION

Il n'est pas inutile peut-être de rappeler dans quelles circonstances générales sont apparues aujourd'hui les revendications coloniales nouvelles. Ces revendications ont surgi au moment où des difficultés graves et semble-t-il, profondes, menacent le sort des conceptions économiques et politiques rattachées à la notion d'*universalisme*.

L'universalisme économique subit l'atteinte de politiques financières et commerciales inspirées par un souci d'indépendance — ces politiques caractérisées à la fois par un effort de *repliement* et un effort d'*expansion*, qui sont désignées le plus souvent, sous le nom de politiques « autarciques ». L'universalisme politique et idéologique dont l'expression classique depuis la guerre, était l'existence d'une Société des Nations, est soumis par ailleurs à un assaut dont il est inutile de souligner l'ampleur et la vigueur.

Que la notion d'universalisme souffre aujourd'hui d'un mal difficile à guérir, c'est là ce qu'on ne doit, et ne peut nier. Mais il est un point sur lequel il faut insister. Les théories politiques traditionnelles opposaient la notion d'*universalisme* à la notion d'*indivi-*

dualisme national : conflit ancien qui se prolongeait dans le temps depuis que l'idéologie universaliste, et dans une certaine mesure, unitaire, du Saint-Empire, s'était heurtée lors de la Renaissance et de Réforme, à la volonté d'indépendance des princes. C'est l'histoire de ce conflit que traduit dans le droit des gens, l'histoire du concept de souveraineté. Mais aujourd'hui, il paraît essentiel de remarquer que la décadence de l'universalisme ne coïncide pas avec la victoire des forces anciennes, et traditionnelles, de l'individualisme national.

Si l'universalisme économique est menacé, ce n'est pas au profit du « nationalisme économique » classique, c'est au profit d'une notion « d'Empire économique », au profit d'une sorte de solidarité librement voulue ou bien au contraire, *imposée*, entre *économies nationales* et *économies coloniales*, ou entre *diverses économies nationales elles-mêmes*. Peu de *théories* d'Empires encore pourtant sont à signaler ; c'est peut-être la force principale des tendances nouvelles que de paraître s'inscrire, avant tout, dans les *faits*.

Si par ailleurs l'universalisme politique subit une crise profonde, l'effet de cette crise paraît atteindre paradoxalement l'individualisme national lui-même. Ce n'est pas seulement à l'apparition d'idéologies *nationales* que nous assistons aujourd'hui, mais à la création et à l'affirmation entre ces idéologies, et entre les politiques qui les expriment, d'une *véritable solidarité*. C'est l'une des raisons de la puissance des revendications coloniales que l'existence de cette politique d'« *appuis mutuels* » dont s'assurent, les unes les autres, diverses nations, conscientes aujourd'hui de la similitude des fins qu'elles poursuivent.

I. — DÉCADENCE DE L'UNIVERSALISME ÉCONOMIQUE
ET TENDANCE A LA FORMATION D'EMPIRES COMMERCIAUX

L'existence même des problèmes nouveaux d'expansion économique *exclusive* dans des territoires outremer, suppose la disparition de cet univers que M. J.-M. Keynes décrivait après la guerre dans des pages célèbres (1), celui dont M. André Siegfried (2), M. Bertil Ohlin (3) rappelaient récemment encore les traits : l'univers où la répartition internationale des biens était à la fois la condition et l'effet d'une division internationale des efforts.

Cet univers connaissait essentiellement deux catégories de nations : les nations débitrices, exportatrices de matières premières, et les nations industrielles, créancières. L'apparition et le développement après la guerre de nations à la fois débitrices et industrielles — pays neufs industrialisés, Allemagne devenue incapable d'exporter des capitaux, nations nouvelles de l'Europe Centrale — avait apporté déjà dans le système un élément de déséquilibre.

On sait qu'on s'efforça de résoudre les problèmes nouveaux en créant après la guerre, au profit de l'Europe Centrale, un puissant édifice de crédit. Mais le remède était par nature même temporaire, alors que les difficultés qu'il devait pallier étaient sinon permanentes, du moins durables : l'avenir du système dépendait du degré de consolidation des avances consenties, et cette

(1) J. M. Keynes, *The Economic Consequences of Peace*, chap. II.

(2) André Siegfried, *La crise de l'Europe*, Calman-Lévy, 1935.

(3) Bertil Ohlin, *La reconstruction économique internationale* (publication du Comité d'experts, réuni sous les auspices de la Fondation Carnegie et de la Chambre de Commerce Internationale, Paris, 1936).

consolidation ne pouvait être considérable. Inévitable, la chute fut grave.

C'est alors que les politiques destinées à résoudre les problèmes posés cessèrent d'être internationales.

La structure nouvelle fut caractérisée par *l'arrêt des mouvements internationaux de capitaux à long terme* (4) — phénomène durable, persistant après la crise de 1929-1935 — et le développement d'une série d'*expansions de crédit nationales* favorisant une politique de réindustrialisation puissante, poursuivie au Japon, en Italie, en Allemagne, en Pologne grâce à un accroissement de la conjoncture d'Etat.

Ainsi tend à se former un régime économique nouveau, à divers égards paradoxal.

Le premier paradoxe n'est autre que la coexistence même de la *présence de la richesse et de l'impuissance à consommer*. Les revendications d'expansion économiques sont nées et se sont affirmées à une époque qui n'était en aucune manière une époque de production insuffisante et déficitaire. L'angoisse du consommateur a coïncidé dans le temps, avec la détresse du producteur.

Mais le *deuxième paradoxe* ne mérite pas moins d'être relevé. Il s'agit ici de la *coexistence de la présence de la richesse et d'une volonté de produire*.

(4) Exemple du mouvement de l'émission de capitaux à long terme au Royaume-Uni (en milliers de livres-sterling) :

	1929	1933	1935
Emprunts de la Métropole.....	159.402	95.059	161.934
Emprunts étrangers	39.935	7.996	2.852
<i>Proportion</i> (1929 = 100)			1935
Emprunts de la Métropole.....			101
Emprunts étrangers			7

Le caractère essentiel des revendications nouvelles présentées à propos des matières premières est le souci pour les nations en cause d'exiger, non pas seulement une protection de leurs intérêts de consommateurs, mais aussi et surtout un accroissement de leurs droits de producteurs.

L'existence d'une baisse de valeur économique des produits de base a donc coïncidé avec un appel à l'investissement des capitaux dans des entreprises d'exploitation. Au moment même où demeuraient des stocks immenses, inutilisés, des pionniers, ailleurs, en Mandchourie, en Ethiopie, défrichaient, prospectaient à la recherche de richesses nouvelles. L'Allemagne étudiait des plans destinés à accroître la production des territoires dont elle réclamait la rétrocession.

C'est là le trait caractéristique du problème actuel des matières premières, qui le distingue d'une manière très nette des problèmes discutés jadis. Comment l'attention s'est-elle trouvée ainsi portée du *problème de l'échange international* au *problème de la production nationale et coloniale* ?

La stratégie de l'approvisionnement en matières premières (5)

A une époque de paix armée, on peut parler d'une *stratégie* des matières premières. Les guerres modernes sont des guerres *totales* : la puissance d'une nation, on le sait, ne dépend plus seulement aujourd'hui de la valeur de son armée, mais aussi, et peut-être surtout, de

(5) Cf. l'étude déjà signalée de M. Brooks Emeny, *Strategy of Raw Materials*, New-York, 1935.

sa faculté de créer à l'heure voulue, en face du blocus, un « assaut collectif », une défense unanime. Aussi l'approvisionnement en matières premières relève-t-il, dans les diverses nations, de la compétence des états-majors.

On ne peut ici s'étendre sur ce point, dont on doit se borner à rappeler l'extrême importance.

L'élaboration dès le temps de paix d'un régime général de défense suppose que soient remplies diverses conditions. Conditions relatives aux *réserves* : l'importation des matières premières nécessaires à la conduite de la guerre dépasse le plus souvent, au moins pendant une période d'approvisionnement, le montant des besoins nécessaires. Organisation dès le temps de paix des procédés à suivre éventuellement pour l'utilisation rapide des matières stockées. Prévisions enfin au regard des transports et de l'acheminement en cas de blocus des produits dont l'importation serait encore nécessaire (6).

Par ailleurs, l'application des sanctions économiques a attiré l'attention sur la nécessité d'étudier le régime international des matières premières avec le souci, non pas seulement de prévenir les conflits, mais aussi d'en assurer la répression.

A cet égard, lors de la mise en œuvre du principe de la sécurité collective, certaines difficultés avaient surgi. On constate aujourd'hui qu'une vigueur nouvelle a été donnée aux arguments *politiques* qui appuyaient parfois ouvertement les revendications *coloniales* des nations pauvres en matières premières.

L'expérience des sanctions n'a pas seulement en effet

(6) Pour plus de précision sur tous ces points, on peut consulter les articles récents suivants : *Totaler Krieg und Rohstoffe* (*Deutsche Volkswirt*, 13 juillet 1936). *Die Wehrwirtschaftliche Bedeutung von Kolonien* (*Deutsche Volkswirt*, 25 septembre 1936).

encouragé l'autarcie. Elle a donné en fait à la possession même de territoires coloniaux un intérêt nouveau. Pendant longtemps on s'était accordé pour dénier toute valeur à la possession de territoires en cas de conflit, toutes les fois que la nation souveraine n'exerçait pas un contrôle effectif des communications maritimes. Que sert alors, observait-on, de contrôler la production de matières premières dont on se trouve incapable d'assurer le transport ? Pratiquement, affirmait-on, lors d'un conflit, les richesses coloniales ne servent qu'à ceux des belligérants qui, directement ou par l'entremise de leurs alliés, disposent de la maîtrise des mers.

L'argumentation reste valable, bien entendu, dans le cas d'une guerre. Mais la violation de la loi internationale peut donner lieu seulement à l'application de *sanctions* aux dépens de l'agresseur. Ces sanctions peuvent se borner à avoir pour but d'isoler *économiquement* le territoire de l'agresseur des territoires *d'autrui* : il s'agit alors de sanctions économiques. Mais elles peuvent se proposer d'interrompre les échanges entre la puissance coupable d'agression et les *territoires qui dépendent de sa propre souveraineté*, ses colonies notamment. Pour cela, il doit être procédé à un *blocus* : on recourt ainsi aux sanctions dites « militaires ». Or, l'expérience de l'affaire d'Abyssinie a clairement montré qu'une différence très nette devait être faite entre ces deux catégories de sanctions : des Etats qui acceptent de collaborer loyalement à l'application des premières, — ou du moins à certaines d'entre elles — refusent dès l'abord d'envisager les secondes. Il en résulte que dans l'hypothèse d'une agression dont les puissances poursuivent la répression en recourant non au blocus mais seulement aux sanctions économiques, la possession de colonies

apparaît comme devant être pour l'agresseur d'un secours efficace (7).

Les tactiques de l'approvisionnement en devises

L'approvisionnement en devises posait, pour ces nations dites « débitrices », un problème qu'elles se sont appliquées à résoudre sans attendre.

La première tactique consistait à *accroître l'exportation*. C'est là la politique traditionnelle. L'exportation de produits manufacturés constitue le procédé normal d'une acquisition régulière de devises étrangères nécessaires à l'importation des matières premières et des denrées alimentaires.

La « bataille des marchés » devait être violente. L'Allemagne a souffert, dans une mesure qu'il est difficile de préciser, de l'adoption par l'Angleterre d'une politique d'Empire. Le Japon a protesté avec véhémence contre les difficultés auxquelles se heurtent ses exportations, en Amérique latine, aux Indes néerlandaises, dans les colonies britanniques, en Egypte.

D'importantes mesures ont été prises dans ces pays pour favoriser les exportations. Recours au procédé traditionnel de la *subvention* utilisé sur une large échelle, notamment en Allemagne : remise aux exportateurs de srips, avec la faculté de bénéficier de la différence entre le cours réel des srips et leur montant nominal ; remise aux exportateurs aujourd'hui de sommes prélevées sur une caisse constituée depuis 1935, alimentée par une taxe de 2 ou 3 % sur le chiffre d'affaires imposée sur les ventes intérieures d'entreprises industrielles et sur la consommation du gaz et de l'électricité.

(7) V. Publications du Labour Party : *The Demand for Colonies and for Equality of Economic Opportunity*, Londres, 1936.

En Italie les subventions ont pris la forme d'une assistance financière accordée aux corporations collaborant à la production, notamment pour les cotonnades, le soufre, le riz, la soie.

Recours aux procédés plus modernes de *manipulations monétaires*. La dévaluation en est la forme la plus « classique » ; le yen, la lire ont été ainsi successivement dévalués. La dépréciation indirecte de la monnaie nationale, grâce à la création d'une diversité de régimes monétaires extérieurs, constitue un procédé souple et fort efficace : la création de comptes spéciaux en monnaie bloquée (tels que les marks Aski ou marks de compensation — utilisés par l'Allemagne dans ses rapports avec l'Amérique du Sud et les Pays-Bas, — alimentés par les achats de produits allemands, et plus aisément négociables que les crédits marks bloqués ordinaires à un taux très inférieur au taux nominal des changes) en est à cet égard un exemple caractéristique.

La deuxième tactique consistait à *réduire, non le montant des importations, mais le montant des paiements pour importations*.

On s'efforçait d'écarter, en effet, dans la mesure du possible, toute réduction des importations elles-mêmes. L'Allemagne a dû, depuis plusieurs années déjà, contrôler indirectement les importations de matières premières par le jeu des contingentements de devises. Fixé d'abord à 50 % du montant des devises accordées avant l'apparition en Allemagne des difficultés de change, le montant des contingents alloués fut progressivement réduit. La loi du 22 mars 1934 réglementa d'une manière rigoureuse l'importation de matières premières et de produits mi-finis.

Mais d'une manière générale, c'est à réduire, non le

montant des importations elles-mêmes, mais le montant des *paiements* pour importation que s'appliquèrent, au cours des derniers mois, les pays pour lesquels l'approvisionnement en matières premières devenait difficile.

Deux voies sont ici offertes : échange sans paiement, production à l'intérieur du domaine monétaire de la nation.

Dans le cas d'*échange sans paiement*, il s'agit alors pour les nations en cause, d'orienter leurs importations vers les pays capables de recevoir leurs exportations. L'Allemagne achetait aux pays d'outre-mer infiniment plus qu'elle ne leur vendait, et, en revanche, vendait à l'Europe plus qu'elle ne lui achetait. *L'Allemagne tendra à développer ses exportations vers les pays d'outre-mer et à accroître à l'inverse le montant de ses importations en provenance d'Europe.*

	Exportations vers pays d'outre-mer	Excédent d'importations (8)
1934.	978,6	— 911,9
1935.	1.212,5	— 475,6

Importations de matières premières et produits demi-finis (9) :

	1933	1934	1935
En prov. d'Europe.....	1.054.410	1.222.220	1.282.870
En prov. d'Outre-Mer..	1.365.950	1.378.130	1.269.910

	Pourcentage	Europe	Outre-Mer
1933.		43	57
1934.		47	53
1935.		50	50

(8) *Revue de la situation économique mondiale, Société des Nations*, 1936, p. 39.

(9) Rohstofflage und Kolonien, *Der Deutsche Volkswirt*, 9 octobre 1936.

En agissant ainsi l'Allemagne a parfois dû renoncer à l'importation de certains produits d'outre-mer pour acquérir en Europe des produits non pas semblables, mais seulement similaires : c'est ainsi qu'aux importations de produits bruts d'outre-mer correspondent des importations européennes de produits semi-finis. C'est le cas pour l'importation de la laine et du coton, remplacée par celle des filés de laine et de coton importés d'Europe, en particulier d'Angleterre.

L'effet de cette politique a été de *développer d'une manière sensible les importations allemandes en provenance de l'Europe centrale et orientale*. L'Allemagne s'est ainsi constitué en Europe même une sorte de « zone d'influence économique » nouvelle.

Mais la doctrine de l'*échange* sans paiement ne devait pas se borner à inciter à poursuivre une politique commerciale de réciprocité. La doctrine a conduit à concevoir une théorie de la « production nécessaire à l'intérieur du domaine monétaire de la nation ». Il s'agit pour les pays en cause d'acquérir les matières premières et les denrées alimentaires utiles en échappant à la « servitude » d'exporter des produits manufacturés pour un montant correspondant. Quant à l'approvisionnement en matières premières et en produits alimentaires non susceptibles d'être ainsi produits, il sera facilité, dit-on, par l'allègement de la tâche imposée à la « machine à payer » qu'est devenu le commerce extérieur.

Deux voies sont ici possibles :

a) Accroître la production de matières premières naturelles ou artificielles à l'intérieur du territoire de la nation. D'où la politique des succédanés.

b) Etendre le territoire économique, le territoire monétaire des expériences en cours.

Une extension indirecte résulte de l'existence même des régimes de paiement en monnaie bloquée ; la monnaie du pays exportateur de matières premières se trouve liée à la monnaie du pays importateur, jusqu'à n'être plus pratiquement qu'un sous-multiple de cette dernière.

C'est en marks ainsi que l'Allemagne règle ses achats en Europe centrale et orientale.

Extension directe : c'est alors la revendication coloniale, ou plus exactement l'idée développée par le Dr Schacht de l'acquisition de zones d'exploitation où les investissements et les échanges puissent être effectués en monnaie allemande.

La volonté nouvelle d'exploiter des sources de matières premières, alors que la production du monde est déjà largement accrue, apparaît ainsi comme un des aspects revêtus chez des nations industrielles et débitrices comme l'Allemagne par la tendance générale à la formation de « groupes » d'empires économiques — tendance qui s'oppose à la fois à l'ancien universalisme et à l'ancien nationalisme. On a rapproché, on le sait, le mouvement qui étendait l'influence de l'Allemagne en Europe depuis le Danemark jusqu'à l'Europe centrale et orientale, l'influence de l'Italie en Afrique, l'influence du Japon en Chine, aux mouvements récents qui affermissaient les liens unissant la Grande-Bretagne et son Empire, la France et ses territoires d'outre-mer. On a pu considérer ainsi comme un mouvement de longue durée, une tendance qu'un néologisme d'une élégance discutable est venu appeler la tendance au « continentalisme ».

On ne saurait ici, bien entendu, examiner les causes profondes et apprécier l'avenir de cette tendance nou-

velle. L'existence de ce mouvement — c'est sur ce point seulement que l'on voudrait insister — donne aux problèmes actuels des matières premières un caractère particulier, qui les rend difficilement comparables aux problèmes autrefois soulevés. Pénurie, abondance, crise du charbon ou pléthore de coton, autant de problèmes qui dans une large mesure avaient leurs données propres, leurs solutions propres ; ne fût-il étudié que du seul point de vue économique, le problème actuel, au contraire, ne peut être isolé : il n'est qu'un aspect de problèmes plus généraux dont les données mettent en jeu la *fonction* du commerce mondial, sinon son importance et sa valeur, et la fonction même du *capital* dans les relations économiques internationales. Les tendances nouvelles détruisent l'ancien universalisme, mais condamnent en même temps les formes anciennes du nationalisme.

II. — DÉCADENCE DE L'UNIVERSALISME POLITIQUE ET TENDANCE A L'AFFIRMATION D'UNE SOLIDARITÉ D'IDÉOLOGIES NATIONALES

L'exaspération actuelle des nationalismes n'a pas conduit à la simple exigence de l'individualisme. Elle a abouti à l'affirmation entre les idéologies nationales, d'une solidarité qui apparaît comme une forme, à vrai dire curieuse, d'un lien d'interdépendance nouveau, différent du lien idéologique de l'internationalisme, différent aussi du lien diplomatique de l'alliance. L'un des aspects essentiels de cette solidarité est la recherche non seulement d'une coopération diplomatique, mais aussi d'une communauté d'inspiration au regard des politiques d'expansion poursuivies,

C'est à propos des *revendications coloniales* que cette solidarité s'est plus particulièrement manifestée.

Elle peut être décelée tout d'abord dans les rapports de l'*Allemagne et du Japon*. Le Japon, puissance victorieuse de la grande guerre, puissance « alliée et associée », figurait dans le groupe des Etats à qui l'Allemagne avait cédé ses anciens territoires. On eût pu s'attendre à ce que l'Allemagne traitât le Japon comme elle traitait les nouveaux possesseurs de ses anciennes colonies, demandant au Japon réparation de l'injustice commise en 1919 et invoquant à l'appui de sa demande le souci pour l'Allemagne de disposer des mêmes droits et des mêmes charges qu'assument, au regard de la colonisation, les nations pourvues d'un Empire. Or, on le verra, aucune réclamation n'a été adressée par l'Allemagne au Japon. Pratiquement il semble que l'accord germano-japonais doive avoir pour effet l'abandon vraisemblablement définitif, par l'Allemagne, de ses prétentions sur ses anciennes possessions du Pacifique soumises aujourd'hui à l'autorité japonaise.

La solidarité à laquelle il était fait allusion plus haut apparaît en outre dans *les rapports de l'Allemagne et de l'Italie*. On verra plus loin (10) que diverses personnalités allemandes avaient suivi avec sympathie en 1935, l'adoption par l'Italie d'une nouvelle politique impériale. Aujourd'hui, les liens entre l'Allemagne et l'Empire italien sont d'ores et déjà étroits. Une compagnie italo-allemande a été fondée pour l'exploitation de l'Ethiopie (11) ; l'Allemagne fournira une partie du matériel nécessaire ; le concours de savants allemands est acquis à la compagnie nouvelle, pour ses travaux de

(10) V. *infra*, chap. I.

(11) V. *infra*, chap. I et III^e partie, chap. II.

recherches et d'exploration. On rapportait récemment que de nombreux travailleurs allemands se trouvaient dès aujourd'hui employés dans l'Extrême-Sud de l'Afrique orientale italienne ; le matériel destiné à leurs travaux est d'origine allemande. L'Empire italien, par ailleurs, a reçu au cours des derniers mois la visite de nombreuses personnalités du Reich.

La solidarité germano-italienne en matière coloniale a été affirmée d'une façon éclatante par M. Mussolini dans son discours du 11 décembre dernier, prononcé à l'occasion du quinzième anniversaire du régime fasciste. M. Mussolini avait alors déclaré qu'il considérait comme nécessaire « qu'un grand peuple comme le peuple germanique eût de nouveau la place qui lui revient et qu'il avait jadis au soleil africain ». Ainsi la collaboration *diplomatique* et politique de l'Italie et du Reich s'étendait comme il était aisé de la prévoir depuis la visite du Comte Ciano à Berlin et à Berchtesgaden, à l'activité coloniale.

Ce n'est pas une des moindres forces de cette solidarité des politiques coloniales que de s'appuyer sur une *communauté d'intérêts* (12). L'Italie s'était dès longtemps préoccupée de constituer à son profit un Empire colonial en Afrique Centrale, de la Lybie au Tchad, et du Tchad au Golfe de Guinée par le Cameroun. Un « corridor » africain aurait ainsi été créé sous la domination italienne destiné à favoriser l'établissement d'une liaison aérienne, terrestre et navale entre la Méditerranée et l'Atlantique, et d'une liaison purement aérienne entre l'Italie et l'Amérique du Sud. Le projet avait paru se heurter à des difficultés à peu près insurmontables ; il

(12) Sur ce point, cf. Paul Gentizon, *Alerte en Afrique*, *Le Temps*, 19 janvier 1938.

n'est pas douteux qu'en appuyant la revendication allemande sur le Cameroun et en affermissant le lien qui l'unissait au Reich, la politique romaine poursuit avec persévérance, ses anciens desseins : par le truchement de l'Allemagne, l'Italie étendrait son emprise de l'Est à l'Ouest de l'Afrique Centrale. Par ailleurs, l'Italie semble considérer qu'elle ne peut que gagner à voir l'Allemagne devenir une puissance africaine, c'est-à-dire en définitive, une puissance méditerranéenne : une coopération de la marine allemande avec la marine italienne pourrait être ainsi rendue possible et nécessaire : le profit, pour l'Italie, serait direct.

Mais on entend rattacher cette collaboration des politiques à une véritable communauté d'inspiration idéologique. A la « fraternité » des nations nanties s'oppose une « solidarité » des nations « prolétaires ». Ces dernières nations estiment que la possession de la *richesse acquise* a cessé d'être aujourd'hui la seule origine de la puissance ; à défaut de crédits extérieurs — pourtant parfois nécessaires — la nation mettra à profit avec une plus grande énergie, les ressources de son sol, disposant de la richesse de travail qu'assure la persistance chez un peuple, d'une forte natalité. L'extension du territoire national, l'acquisition ainsi d'un capital immobilier, palliera, dit-on, l'insuffisance de la formation du capital financier à l'intérieur du pays. Ces nations s'accordent ainsi pour donner une définition semblable de la richesse et de l'honneur, de la puissance et du bonheur même (13).

(13) L'affirmation dans la presse et dans les revues italiennes d'une « sympathie » et d'une volonté de « solidarité » avec les thèses allemandes a été, au cours des derniers mois, extrêmement fréquente. Cf. en particulier, Vittorio Gorresio, « il problema coloniale tedesco », *Rivista delle Colonie*, décembre 1937, p. 1531. « Nous ne pouvons

nous empêcher d'éprouver le sentiment d'une solidarité et d'une sympathie pour ceux qui combattent à nos côtés, pour la satisfaction des mêmes besoins et des mêmes droits ». Cf. le curieux article de O. Spann, « Per una intesa fra le Nazioni povere di Materie prime », *Lo Stato*, juin 1937, où l'auteur recommande la formation d'une sorte de « front commun » des nations « prolétaires » dans la détermination de leur politique commerciale.

CHAPITRE PREMIER

LES REVENDICATIONS DE L'ALLEMAGNE (1)

La revendication coloniale allemande n'est pas nouvelle : on peut dire qu'elle date des traités de paix eux-mêmes. Mais elle avait longtemps gardé un caractère

(1) En raison même de l'intérêt qui s'attache aujourd'hui en Allemagne à la revendication coloniale, il est difficile de présenter à propos de cette exigence nouvelle, une bibliographie qui puisse avoir la prétention d'être complète. On se bornera à signaler ici les études les plus utiles qui soient parvenues à notre connaissance à la date du 1^{er} février 1938 : a) La revue coloniale allemande *Afrika Rundschau* a commencé, dans son numéro d'octobre dernier (p. 189), sous le titre *Schriftum über Afrika und Koloniale Fragen*, à établir une bibliographie des travaux récents concernant les problèmes coloniaux ; mais bien d'autres problèmes que ceux des « revendications coloniales » y sont passés en revue et sur ces problèmes mêmes les indications doivent être considérées comme fragmentaires. b) Il a été publié en Allemagne un recueil de documents assez soigneusement préparé sous la direction du Dr. Jacob (avec une préface du Dr. Schnee), le *Kolonialpolitisches Quellenheft*, Bamberg, 1935, 198 pages. Ce recueil contient des extraits des principaux documents — textes, déclarations, etc. — relatifs aux anciennes colonies allemandes depuis la conclusion des traités de paix ; il comporte en outre d'assez abondantes indications statistiques sur la vie économique de ces territoires. Ce recueil où les documents sont présentés sans commentaires, n'est pas, bien entendu, complet. La revue allemande *Der Völkerbund*, publiée à Genève, a rassemblé dans un volumineux numéro spécial de 140 pages in-quarto illustré, sous le titre « Colonies et Matières Premières », une assez abondante documentation sur l'origine et les caractères des prétentions allemandes. c) Quant aux ouvrages et articles eux-mêmes, dont on trouvera une liste plus détaillée dans la bibliographie générale de notre travail, on peut les diviser en trois groupes ; les premiers, qui nous intéressent seuls ici, exposent les opinions des divers milieux allemands favorables à la revendication coloniale. Parmi ces ouvrages ou articles, on consultera particulièrement, pour l'étude des thèses des milieux de la Reichsbank et plus

secondaire ; ce n'est qu'à une époque récente qu'elle a pu acquérir son actuelle vigueur.

Avant d'exposer les divers arguments présentés par

généralement pour l'étude des aspects économiques de la revendication, l'article du Dr. Schacht, publié par *Foreign Affairs*, en janvier 1937, *Germany's Colonial Demands*, et la brochure de M. H. W. Bauer : *Kolonien oder nicht ? Die Einstellung von Partei und Staat zum Kolonialen Gedanken*, avec une préface du Dr. Schacht, Leipzig, 1936, 51 pages ; et divers articles du *Deutsche Volkswirt*, *Die wehrwirtschaftliche Bedeutung von Kolonien*, par H. Helmer (25 septembre 1936), déjà cité dans notre introduction, et *Rohstofflage und Kolonialproblem*, par A. Hufner (9 octobre 1936) ; les indications données par ces articles pourront être complétées par les documents statistiques publiés par le Dr. Weigelt, de la Deutsche Bank une *Diskontogesellschaft*, dans le *Berliner Tageblatt* du 15 mai 1936 et par le *Wirtschaftsdienst* du 16 octobre 1936, sous le titre « Rohstoffbeschaffung mit oder ohne Kolonien », article de M. Braun. Pour les thèses de l'entourage de M. von Ribbentrop et d'une manière générale pour l'étude des aspects politiques, sociologiques et juridiques du problème de revendications coloniales, on consultera les *Beiträge zur deutschen Kolonialfrage*, recueil d'études publié par le Deutsches Institut für Aussenpolitische Forschung de Berlin (ancien Institut für Auswärtige Politik de Hambourg) — avec une introduction du Professeur Dr. Berber, directeur de l'Institut — préparé sous la direction du Professeur Westermann (important) ; les études publiées sous le titre *Deutschlands Recht auf Kolonien* par le Consul Général Karlowa (conseiller de M. von Ribbentrop pour les affaires coloniales), le Professeur V. Freytag-Lorynghoven et M. von Tabouillot, dans le numéro spécial de l'organe du *Nationalsozialistische Rechtswahrerbund für deutsches Recht*, 10 décembre 1937 (organisme soumis à l'autorité du ministre Frank), les articles du Consul Général Karlowa dans la revue *Völkerbund und Völkerrecht*, juin 1937, p. 151, sous le titre : *Zur Kolonialfrage*, et dans l'*Esprit International* (en français), sous le titre : *L'Allemagne et la question coloniale*, juillet 1936 : l'article anonyme de la revue *Völkerbund und Völkerrecht* intitulé « Die Kolonialdebatte » (1935-36, p. 713) ; et enfin les importants articles du Général von Epp, dans l'*Europäische Revue* (septembre 1936) et le *Journal of the Royal African Society* (janvier 1937). — On peut ranger en une seconde catégorie les ouvrages scientifiques, consacrés à divers problèmes coloniaux qui n'abordent qu'indirectement les revendications proprement dites : d'importants ouvrages de Westermann, de W. Arning, de Schober, de W. Pahl, de Troll, etc., seraient à signaler ici : on en trouvera une liste dans la bibliographie générale de notre étude. — On peut enfin ranger en une dernière catégorie les ouvrages déjà innombrables, de propagande, intérieure et extérieure (par exemple le livre ancien déjà de Senta Dingreiter, *Wann kommen die Deutschen endlich Wieder ?*, Leipzig, 1935, 216 pages ; les brochures de J. Appel, *Deutsche Kolonien, die Forderung des Dritten Reiches*, Berlin, Propaganda-Verlag Hochmuth, 1937, 32 pages, et surtout du Dr. Schnee, *Deutschlands Koloniale Forderung*,

l'Allemagne à l'appui de sa demande, il paraît utile, conformément à la méthode que nous avons proposée, d'examiner les raisons qui donnent à ces arguments souvent traditionnels, une force dont ils ne disposaient pas jusqu'alors.

D'une manière générale, il semble que l'on doive rattacher les revendications actuelles du Reich *non tant aux efforts du passé* — à ces efforts de propagande entrepris dès le lendemain de la guerre au nom de principes souvent maintenant combattus — *qu'à l'ensemble des tâches actuellement accomplies par l'Allemagne*, avec le dessein de transformer la structure économique de la nation et les conditions de sa puissance politique.

L'Allemagne, au moment où elle réclame ses anciennes colonies, demande une amélioration des conditions de son approvisionnement en matières premières. Elle affirme la liaison de l'une et l'autre revendication. Cette tentative de lier le problème économique et le problème colonial, coïncidant avec le développement patient et tenace de la politique de la « Gleichberechtigung », a pour effet d'insérer la revendication dans des cadres

Berlin, 1937, 51 pages et de Kurt Johannsen et H. Kraft, *Das Kolonialproblem Deutschlands*, Hambourg, 1936, 84 pages, traduit en anglais sous le titre « Germany's Colonial problem », Londres, Butterworth, 1937, 96 pages. — En langue française, il faut signaler les substantielles études de M. Lahaque, « L'Allemagne devant la question coloniale » (*Revue politique et parlementaire*, novembre 1933) ; « L'Enseignement colonial supérieur en Allemagne » (*Afrique Française*, avril 1936) ; « Le Troisième Reich et la politique indigène en Afrique » (*Revue politique et parlementaire*, juin 1936) et « Le Crépuscule du Reichskolonialbund » (*Revue politique et parlementaire*, décembre 1936). On trouvera dans notre bibliographie l'indication d'articles parus dans la *Revue Hebdomadaire*, le *Mois*, *Frontières*, etc. Cf. aussi les passages consacrés à l'étude de la revendication allemande par M. O. Louwers, *Le problème colonial du point de vue international*, Bruxelles, 1936. Pour les ouvrages et articles en langue italienne et anglaise, on voudra bien se reporter à notre bibliographie à la fin du volume.

plus vastes, de donner à la prétention coloniale allemande une portée, une fin auxquelles jusqu'à présent rien ne lui avait permis de prétendre.

L'intérêt de la revendication coloniale actuelle de l'Allemagne paraît résider moins dans la thèse elle-même que dans cette portée qu'on y attache, dans la fonction qu'elle remplit.

C'est à déterminer cette portée, à préciser cette fonction que l'on s'appliquera ici en examinant successivement la formation et les caractères de la thèse nouvelle.

I. — FORMATION DE LA THÈSE ALLEMANDE

C'est un des caractères essentiels et l'un des plus généralement reconnus de la revendication coloniale allemande, de n'intéresser à l'intérieur du Reich qu'une minorité de groupes sociaux. Ce caractère ne semble pas avoir subi de grandes altérations depuis les traités de paix. Mais l'influence propre de ces groupes, la puissance de leur action ne sont pas restées, au cours des années, semblables. Les circonstances extérieures et intérieures ont donné à la minorité *directement favorable* aujourd'hui à l'adoption par le Reich d'une politique coloniale, une force dont elle était jusqu'ici privée: aussi la revendication coloniale répondant à l'origine à l'exigence d'une minorité, a-t-elle pris l'aspect aujourd'hui en Allemagne d'une affirmation commune.

a) LA THÈSE RÉPOND A L'EXIGENCE D'UNE MINORITÉ

Au cours de la période qui suit immédiatement la guerre, l'Allemagne — on peut dire tout entière — con-

damne et l'esprit et la lettre des articles 118 et 119 du Traité de Versailles qui la déclarent déchue de ses droits coloniaux.

L'opposition à ces dispositions se trouve prescrite au programme de divers partis politiques (2).

Mais la *revendication elle-même* de territoires coloniaux ne paraît présenter pour l'Allemagne nouvelle qu'un caractère secondaire.

Economiquement, l'Allemagne n'a qu'assez peu souffert de la suppression de ses anciens territoires. On verra plus loin combien était faible la valeur de leur commerce avec la métropole ; ce commerce n'est d'ailleurs pas entièrement anéanti.

Politiquement, les revendications coloniales ne doivent venir qu'après bien d'autres.

Psychologiquement enfin, dans l'opinion allemande où l'idée coloniale n'avait pas, il s'en faut, pénétré aussi

(2) *Parti National allemand* : Le point 1 fait allusion aux efforts destinés à « reconquérir les colonies nécessaires à notre développement économique ».

Parti populiste : « Le parti s'efforcera d'obtenir à nouveau pour l'Allemagne le territoire colonial correspondant à ses besoins économiques ».

Parti populiste bavarois : Le programme réclame la possibilité d'une activité coloniale pour l'Allemagne.

Parti démocrate : Le paragraphe 2 fait allusion à la revendication coloniale et déplore le vol (Raub) des colonies.

Parti du Centre : Le programme (par. 1, 7) comprend l'exigence coloniale parmi les tâches (Aufgaben) de la politique extérieure allemande.

Parti économique (article 10) réclame la « restitution des colonies allemandes, « en vue de l'établissement de l'excédent de population de l'Allemagne ».

Le *Parti socialiste* n'était en général qu'assez peu disposé à favoriser l'expansion coloniale de l'Allemagne. Une enquête ayant été ouverte par la revue *Europäische Gespräche*, en 1927, sur le sujet suivant : « L'Allemagne doit-elle entreprendre une politique coloniale », à l'occasion de l'entrée de l'Allemagne dans la Commission des Mandats, diverses personnalités réservèrent leur réponse. Un député socialiste, M. Cohen-Reuss, répondit nettement par l'affirmative.

(D'après le *Kolonialpolitisches Quellenheft*, p. 52.)

profondément que dans celle d'autres nations occidentales, la perte de l'Empire n'affecte guère que la partie de la population directement intéressée à l'activité coloniale, c'est-à-dire en définitive une faible minorité de nationaux.

A l'intérieur se poursuit la propagande de la Société Coloniale allemande — la vieille Ligue fondée en 1882 par Karl Peters. Elle réclame le retour au Reich de ses anciennes colonies enlevées au traité de Versailles. Elle rappelle, à ce propos, les avantages économiques que l'Allemagne pourrait retirer de la rétrocession de ses territoires d'outre-mer.

Mais l'activité de la Société Coloniale allemande n'a guère d'autre but et n'a guère d'autre effet que de permettre aux anciens coloniaux le témoignage d'une fidélité ou l'aveu d'une espérance. Elle ne prépare pas une décision politique.

1) Aussi les manifestations de la thèse coloniale dans les années d'après-guerre ont-elles été rares et sans ampleur.

a) Conformément au vœu des milieux coloniaux, le Gouvernement s'est simplement efforcé de « laver la souillure » qu'entraîne pour l'Allemagne l'affirmation faite à Versailles de son incapacité à coloniser. Il s'est appliqué à obtenir que l'Allemagne fût à nouveau reconnue « *capax imperii* ».

Le Dr. Stresemann pensa pouvoir accomplir ce dessein lors des débats internationaux auxquels donna lieu l'entrée de l'Etat allemand à la Société des Nations.

Le memorandum annexé à la lettre du Dr. Stresemann, alors ministre des Affaires étrangères du Reich, au Conseil de la Société des Nations le 12 décembre 1924, déclarait : « L'article 22 du pacte prévoit que la

tutelle des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes sera conférée aux nations développées, qui, en raison de leurs ressources et de leur expérience, sont le mieux à même d'exercer cette responsabilité. Exclue de toute activité coloniale depuis sa défaite, l'Allemagne attend que la Société des Nations l'appelle en temps voulu à participer activement au régime des mandats. »

Pendant les négociations de Locarno, le Dr. Schnee, au Congrès de l'Union interparlementaire de Washington, exposa les désirs de l'Allemagne au regard des mandats (3).

A Locarno, l'Allemagne aborda la question (4); le Dr. Stresemann, dans un discours du 3 novembre 1925, déclara qu'un droit moral à l'exercice d'un mandat venait d'être acquis par l'Allemagne (5). Le Chancelier Lütther, dans un discours au Reichstag, le 23 novembre 1925, affirma que le droit de l'Allemagne à devenir titulaire de mandats était désormais expressément (*ausdrücklich*) reconnu (6).

Mais le Gouvernement du Reich n'a pas pris d'autre attitude alors, semble-t-il, que celle de la défense d'une position de principe. L'opinion publique, dans les mois qui ont suivi l'entrée de l'Allemagne à la Société des Nations, n'était en aucune manière disposée à appuyer une revendication concrète.

En mai 1927, M. Georges Bernhardt écrivait dans la *Gazette de Voss* : « L'Allemagne n'a pas besoin de colonies qui lui appartiennent en propre : ce qu'il lui faut, c'est obtenir pour ses nationaux la liberté d'action dans

(3) *Kolonialpolitisches Quellenheft*, p. 54.

(4) *Ibid.*, p. 55.

(5) *Ibid.*, p. 54.

(6) *Ibid.*, p. 55.

tous les territoires à mandat et toutes les colonies des autres pays. » Et l'auteur de l'article se montrait défavorable à la participation allemande aux travaux de la Commission des Mandats. La *Germania* du 8 juin 1927 écrivait : « On prétend que l'Allemagne recherche un mandat colonial. Nous ne parvenons pas à croire cela, parce qu'une demande dans ce sens serait impolitique. Elle le serait tout d'abord parce qu'elle n'aurait en ce moment aucune chance d'être admise, et ensuite pour des raisons matérielles. Les colonies qu'on pourrait nous donner ne sont pas des territoires de peuplement et nous manquons de capitaux nécessaires à leur exploitation. Des colonies seraient d'ailleurs pour nous un fardeau matériel et moral dont Bismarck au surplus ne voulut pas se charger même à la période la plus brillante de l'Empire. Le rapt des colonies ne fut pas une méchanceté de la part de nos adversaires, mais une folie. Ne les surpassons pas en folie. »

M. Emil Ludwig, dans un article de l'*Observer* du 6 novembre 1927, rappelait que la politique coloniale en Allemagne n'avait jamais été populaire et que l'opinion publique ne soutiendrait pas une politique d'expansion outre-mer (7).

b) Il s'agissait donc seulement pour le Gouvernement de définir une attitude morale. C'est de ce même souci — et de ce souci seulement — que témoigne l'attention apportée par l'Allemagne à suivre le sort des anciennes colonies allemandes.

En 1929, une Commission fut envoyée par la Grande-Bretagne en Afrique Orientale pour étudier les moyens d'établir entre les territoires relevant de la souveraineté

(7) Opinions citées par O. Louwers, *Le Problème Colonial International*, Bruxelles, 1936.

anglaise et le territoire sous mandat du Tanganyika, une union administrative étroite. La Commission Hilton-Young publia son rapport en 1929 : il était dans une large mesure favorable aux réformes envisagées.

La nouvelle provoqua en Allemagne, dans les milieux coloniaux, une vive émotion. Le Reichstag aborda les problèmes posés dans ses séances du 24 juin 1929 et des 26 et 27 juin 1930. Le Dr. von Freytag-Loringhoven, membre du parti national-allemand ; le Dr. Schnee, membre du parti populiste ; le Dr. Bell, membre du parti du Centre ; le Dr. Dernburg, démocrate allemand, élevèrent des protestations contre les projets britanniques. Le Dr. Stresemann, ministre des Affaires Etrangères, le 24 juin 1929, et le Dr. Curtius, son successeur, le 26 juin 1930, promirent de s'opposer à la transformation du régime auquel se trouvait alors soumise l'ancienne colonie allemande de l'Est-Africain.

L'Angleterre, on le sait, après de vives discussions, abandonna ses projets. L'incident avait eu l'intérêt de montrer que divers milieux en Allemagne étaient prêts à appuyer, le cas échéant, une politique coloniale nouvelle.

2) Il est essentiel de noter cependant qu'aucun Gouvernement du Reich, jusqu'à 1935, ne soutint les deux initiatives prises par des autorités allemandes pour donner à l'ambition d'une expansion coloniale, l'aspect d'une revendication immédiate et concrète : les initiatives du Dr. Schacht, en 1926 et en 1929, l'initiative de M. Hugenberg, lors de la Conférence Economique de Londres de 1933.

L'initiative du Dr. Schacht remonte à 1926. Dans un discours prononcé à l'occasion du trentième anniversaire de la fondation de la section de Berlin-Charlotten-

burg de la Société Coloniale allemande, il s'efforçait de définir une « nouvelle politique coloniale » (8).

Il rattachait le problème de l'approvisionnement du Reich en matières premières au problème plus général de l'acquisition par le Reich de *devises étrangères* et par là au problème de l'exploitation par l'Allemagne de certaines zones territoriales où aurait cours la monnaie allemande.

Le point de départ de la thèse du Dr. Schacht c'est, en 1926 comme en 1936, l'état de surpeuplement de l'Allemagne. Mais le Dr. Schacht ne s'attarde pas à discuter le problème allemand de l'émigration. C'est sur le sol même de l'Allemagne que doit vivre cette population excessive. D'où le souci en premier lieu d'assurer aux Allemands un ravitaillement en produits alimentaires suffisant, en second lieu et surtout de développer l'industrialisation du Reich.

Il s'agit donc pour l'Allemagne d'avoir accès aux sources de matières premières — matières premières alimentaires pour remplir la première condition, matières premières industrielles pour remplir la seconde. Le problème des matières premières est ainsi le problème essentiel : le *Kernproblem*; l'argument démographique n'est pas invoqué en lui-même, il ne sert qu'à introduire et renforcer l'argument tiré de la pénurie du Reich en produits de base. L'importation des matières premières en quantités massives pose la question des devises : l'Allemagne ne la résoudra que si les matières premières sont produites dans le territoire monétaire même de la nation (*Währungsgebiet*), d'où la revendication d'une

(8) *Deutsche Allgemeine Zeitung*, 26 et 28 mars 1926. Cf. dans le *Berliner Tageblatt* du 13 avril 1926, l'article du Dr. Kulz, ministre de l'Intérieur : « Das deutsche Kolonialproblem ».

extension du domaine de la circulation monétaire allemande.

L'argumentation est exactement semblable à celle que le Dr. Schacht développe aujourd'hui : les conclusions sont différentes. Le Dr. Schacht écarte toute question de prestige. Il écarte les difficiles problèmes de l'acquisition d'une souveraineté politique sur un territoire colonial. Le Dr. Schacht recommande alors — et c'est là la *Neue koloniale Politik* — la création de Compagnies à charte, établies sur des territoires concédés par les grandes puissances coloniales. Ces compagnies jouiraient de certains droits d'administration ; sur toute l'étendue des zones ainsi gérées, la monnaie allemande — c'est là pour le Dr. Schacht le point essentiel — devait être acceptée en paiement.

On ne peut isoler les propositions de 1926 de l'ensemble des préoccupations qui régnaient alors en Allemagne. Le plan Dawes venait de poser dans des termes nouveaux la question de l'exportation allemande. L'emploi des fonds Dawes, par ailleurs, soulevait de vives discussions. Par ses propositions, le Dr. Schacht s'efforçait de résoudre au profit de l'Allemagne les problèmes en suspens.

Malgré la différence des circonstances, on remarquera que l'argumentation d'alors et celle d'aujourd'hui sont entièrement semblables. Les thèses coloniales du Dr. Schacht diffèrent ainsi, dès l'origine, des thèses traditionnelles de la Ligue coloniale allemande, à la fois par les buts qu'elles poursuivent et par les moyens qu'elles entendent employer. Les droits et les devoirs de la colonisation ne préoccupent pas directement le Président de la Reichsbank. L'expansion coloniale de l'Allemagne signifie avant *l'acquisition de certains droits de posses-*

sion (et en 1926 le Dr. Schacht ne parle pas encore de droits de propriété) *sur différentes sources de matières premières*. L'accomplissement de ces desseins résulterait d'un accord direct entre les milieux financiers intéressés : il ne paraissait pas nécessaire au Dr. Schacht de soulever des problèmes d'ordre exclusivement politique. Il était inutile par ailleurs de gagner l'adhésion de l'opinion publique tout entière aux solutions en projet.

Le Dr. Schacht reprit la même thèse trois ans plus tard, lors des séances du Comité Young (avril 1929). Il déclara alors (9) : « L'Allemagne est forcée pour maintenir et développer sa production industrielle d'importer de l'étranger des matières premières en quantités plus considérables que n'importe quel pays industriel... Les pertes (éprouvées par l'Allemagne à la suite de la guerre) donnent lieu à des charges extrêmement lourdes qui affectent la balance commerciale et la balance des comptes. Si l'on veut que l'Allemagne satisfasse aux obligations de paiement fixées dans le plan Young sans contracter des dettes grandissantes à l'étranger, il faut qu'on lui donne le moyen de se procurer de nouveau outre-mer une source de matières premières lui appartenant en propre, qu'elle puisse développer et exploiter par ses propres moyens de production, *avec sa propre monnaie et sous sa propre responsabilité*. »

La déclaration du Dr. Schacht souleva une vive émotion. Elle n'eut aucune suite. Bientôt après le Dr. Schacht abandonna la Présidence de la Reichsbank. La décision même de son départ fut interprétée comme le signe d'un désaveu de son attitude.

L'initiative de M. Hugenberg, lors des travaux de la

(9) V. Dr. Schacht, *Das Ende der Reparationen*, Oldenburg, 1931, p. 70 et suite.

Conférence Economique de Londres en 1933, eut un destin semblable. M. Hugenberg avait déclaré : « Du point de vue allemand, une collaboration pacifique et raisonnable entre les pays débiteurs et créanciers devrait comprendre deux mesures libérales qui permettraient à l'Allemagne de rétablir sa possibilité de paiements extérieurs. L'une consisterait à donner à nouveau au Reich les possessions coloniales en Afrique, où il pourrait exécuter de grands travaux et effectuer des aménagements importants qui sans cela ne seraient jamais réalisés. La deuxième mesure serait d'ouvrir aux nations sans espaces des territoires de peuplement où une race énergique pourrait exécuter de grands travaux en faveur de la première » (10).

Le désaveu parut ici plus flagrant encore : M. Hugenberg peu après son retour à Berlin, abandonna les fonctions qu'il occupait au sein du Gouvernement.

Ainsi, en 1934, le nouveau régime allemand semblable sur ce point à ses prédécesseurs, n'acceptait de montrer de sollicitude aux manifestations coloniales que dans la mesure où celles-ci restaient elles-mêmes faibles et imprécises.

b) LA THÈSE DEVIENT UNE AFFIRMATION COMMUNE

La revendication coloniale est devenue une des principales revendications de la politique internationale actuelle de l'Allemagne. Comme naguère encore la « conquête de l'honneur allemand » ou, plus récemment, la

(10) Conférence Economique de Londres, 1933. Comptes-rendus. Cf. Michel Pobers, « Colonies et Matières Premières ». *Tribune des Nations*, 6 janvier 1938.

« lutte contre le bolchevisme », la revendication coloniale apporte à la nation allemande, une nouvelle raison d'unanimité, une affirmation commune.

Les efforts des autorités allemandes favorables à la politique coloniale tendent à donner à leur thèse une portée nouvelle. C'est à ces efforts que l'on doit attribuer, semble-t-il, l'adhésion des indifférents et des anciens adversaires.

1. — *Fonction nouvelle de l'exigence coloniale.*

Les nécessités de l'économie et les désirs de la diplomatie

Un double mouvement, en effet, paraît expliquer la puissance actuelle de la revendication.

D'une part, dans les milieux industriels, financiers, commerciaux que préoccupe avant tout la situation de diverses branches de l'activité économique nationale, la politique coloniale reçoit d'importantes adhésions.

D'autre part, pour certains milieux responsables de la politique extérieure du Troisième Reich — notamment l'entourage de M. von Ribbentrop — le moment paraît venu d'espérer de la part des empires, et notamment de l'Empire britannique, une attitude plus favorable à un règlement colonial : les circonstances nouvelles de la politique internationale leur paraissent rendre utile pour l'Allemagne l'affirmation d'une exigence ferme.

a) *Conscience des difficultés offertes à l'expansion économique de l'Allemagne.* — L'adhésion déclarée des milieux économiques aux revendications coloniales peut être considérée comme un fait nouveau.

Il est essentiel de rappeler ici que la privation des anciennes colonies allemandes, déplorée à peu près una-

niment on l'a vu, pour des raisons morales, avait présenté, au regard du prestige de l'Allemagne dans certaines régions du monde et au regard aussi de son expansion économique, des avantages indiscutables et indiscutés.

Le Chancelier Müller déclarait en 1928 : « Les droits de l'Allemagne ne sont pas contestables, mais pour des raisons pratiques, l'acquisition de colonies ne paraît pas indiquée. Au surplus, l'Allemagne jouit d'un grand prestige auprès des peuples coloniaux qui tendent à s'affranchir *précisément parce que ne participant pas à l'activité coloniale* » (11).

Pendant plusieurs années, l'industrie allemande avait directement bénéficié de la suppression des anciennes colonies. L'Allemagne avait pu apparaître, en Chine en particulier (12), comme dépourvue de toute ambition territoriale. On sait les avantages fructueux que le commerce allemand a su tirer, depuis la guerre, d'un désintéressement assez peu volontaire.

La situation est aujourd'hui différente. L'emprise nouvelle du commerce allemand en Chine, emprise on le

(11) Cité par Louwers, *op. cit.*, p. 31. C'est nous qui soulignons.

(12) V. Roger-Lévy, *Extrême-Orient et Pacifique*, Paris, Colin, 1935, p. 178. « Depuis 1919, l'Allemagne se vante de ne plus compter parmi les nations dites impérialistes. Les accords de 1920 et 1924 la placent, en effet, avec la Chine, sur un pied d'égalité, de réciprocité absolues. Devenue de la sorte, entre les autres nations, *persona grata* aux yeux des Chinois, elle profite largement des cartes mineures de la défaite ; elle sait épouser le jeu du partenaire en affichant une faiblesse, que par ailleurs elle déplore en s'efforçant d'y remédier. Un ancien directeur de la Gabelle à Tsinan-fou, le Dr. Mohr, bien connu Outre-Rhin pour ses ouvrages et ses collaborations à l'*Ostasiatische Rundschau*, a publié, en 1920, ses *Pensées sur la nouvelle politique allemande en Chine*. « L'Allemagne, écrivait-il, a commis des fautes avant 1914, en occupant T'sing-tao. Il lui faut profiter dorénavant des expériences du passé et de la défaite. L'Allemagne changera purement et simplement de face : elle se présentera aux Chinois comme la protectrice des opprimés, avec l'opportune formule du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

sait, extrêmement forte, ne risquait guère désormais d'être menacée par l'adoption d'une politique coloniale, dirigée avant tout d'ailleurs vers l'Afrique.

Par ailleurs et surtout, il est inutile de souligner combien l'économie allemande souffre de la crise des devises. Les autorités économiques ne pouvaient manquer de se montrer attentives à exiger l'application des remèdes les plus divers destinés à en pallier les effets.

Les inquiétudes des milieux financiers. La crise des devises. — Les difficultés d'approvisionnement du Reich en devises étrangères, déjà sensibles depuis la crise financière de 1931, sont devenues graves à la suite de la hausse récente des prix des produits de base.

Pendant plusieurs années après la guerre, la vie du Reich avait été assurée grâce à des crédits extérieurs consentis par diverses places étrangères. La nécessité où se trouvait la nation d'exécuter le transfert de sommes importantes au titre des réparations exerçait une influence immédiate sur le volume et, dans une certaine mesure aussi, sur la direction de son commerce extérieur. La question de l'approvisionnement en matières premières ne peut être alors isolée de l'ensemble des problèmes que pose pour l'Allemagne l'existence de cette structure spéciale.

L'Allemagne qui poursuit alors un puissant effort d'industrialisation se trouve dans l'obligation d'importer des quantités considérables de matières premières, en particulier de l'Empire britannique, des Etats-Unis et de la France. Mais elle n'éprouve aucune difficulté à les payer : grâce d'ailleurs aux crédits qui lui sont accordés, le problème de l'approvisionnement du Reich en devises étrangères est aisément résolu,

Du point de vue international dans ces conditions, il n'existe pas de question « de l'accès de l'Allemagne aux sources de matières premières ». Une seule question pouvait et devait alors faire l'objet de discussion : la question de savoir dans quelle mesure les diverses puissances seraient disposées à faciliter les *exportations* de marchandises en provenance de l'Allemagne.

Du point de vue national, il n'existe pas non plus en Allemagne un problème distinct de l'« approvisionnement en matières premières ». L'Allemagne souffre seulement parfois, mais alors au même titre que les autres pays, du resserrement de certains marchés (13).

Pendant une deuxième phase, l'Allemagne élabore un régime d'approvisionnement nouveau adapté aux nouvelles circonstances de la vie économique du pays, c'est-à-dire à la *coïncidence d'une reprise industrielle à l'intérieur du Reich*, provoquée par un effort de réindustrialisation, et d'une *dépression générale de l'économie mondiale*. Les importations sont sévèrement contrôlées en particulier, depuis diverses décisions prises en mars et avril 1934 (14). L'exportation est aidée par le jeu de diverses mesures de protection, par la mise à profit en outre de la dépréciation sur le marché extérieur des crédits-marks bloqués. Enfin et surtout, l'Allemagne établit avec diverses nations, en particulier avec l'Europe centrale et orientale, un régime particulier d'échanges de

(13) Crise du fer après la guerre, du cuivre en 1928, du lin en 1929, etc... Cf. Hans Barth, *Entwicklungslinien der Rohstoffpolitik*, Deutsche Volkswirtschaft, 1^{er} octobre 1936.

(14) Une ordonnance du 25 mars 1934 du ministre de l'Economie Nationale interdit temporairement l'entrée en Allemagne de la laine, du coton et d'autres fibres textiles. Le 27 mars, l'importation des métaux non ferreux est interdite jusqu'au 31 mai. La même mesure est prise le 20 avril pour les cuirs et les peaux. Voir les commentaires de ces réglementations par M. le Prof. Laufenburger, « La vie économique en Allemagne », *Revue d'Economie Politique*, juillet-août 1935.

compensation (15) : elle achète à des prix élevés les matières premières et les denrées alimentaires produites par ces pays ; elle en revend souvent une partie pour se procurer des devises, et règle ses acquisitions en monnaie bloquée, c'est-à-dire en produits allemands.

Survient la reprise de l'économie mondiale : l'apparition de la prospérité apparaît dès l'abord pour l'Allemagne comme une menace.

L'Allemagne doit acheter à des prix croissants les matières premières nécessaires. Par ailleurs, ses partenaires de clearing, soucieux de mettre à profit les tendances nouvelles des marchés internationaux, mettent moins d'empressement à accepter le régime des paiements allemands. La Yougoslavie élève la première des réserves, son attitude ne tarde pas à être imitée. La hausse des prix des matières premières a compromis le système établi avec peine quelques mois plus tôt (16).

L'effort d'autarcie est alors encouragé : il est jugé comme devant permettre au Reich de se libérer de l'étranger pour certaines de ses importations essentielles.

Mais, pour les corps gras d'une part (17), pour les matières premières du textile d'autre part, notamment pour le jute, les tentatives sont considérées comme désespérées. Aussi les autorités financières de l'Allemagne — en particulier le Dr Schacht et le Dr Eicke — insis-

(15) Cf. Piatier, *Le Contrôle des devises dans le III^e Reich*, Publications du Centre d'Etudes de Politique Etrangère, Paris, 1937, 182 p.

(16) Voir Ph. Schwob, « L'Allemagne et la hausse des matières premières », *Europe Nouvelle*, 17 avril 1937. Cf. les réflexions de Roger Auboin, « Les nouvelles chances d'une grande politique », *Europe Nouvelle*, 10 avril 1937.

(17) Voir les études de l'Institut für Konjunkturforschung et l'article de Ubbelohde, « Das Rohstoffproblem », *Jahrbuch für Nationalsozialistische Wirtschaft*, 1935.

tent-elles sur les facilités qu'apporterait au Reich, pour son approvisionnement, la possession de territoires coloniaux producteurs d'oléagineux ou de diverses matières premières du textile.

L'adhésion de milieux industriels. — L'adhésion de l'industrie à la politique coloniale n'est pas générale. En février dernier, la Deutsche Montanindustrie publiait dans la *Deutsche Bergwerkszeitung* une protestation assez vive contre les efforts entrepris en vue de la restitution des colonies anciennes (18). C'est vers l'Europe orientale ou vers l'Asie Mineure que l'industrie métallurgique allemande devait s'efforcer, avant tout, de conquérir les marchés nécessaires.

Mais c'est avec une très grande netteté pourtant que certains chefs de l'industrie allemande ont pris parti en faveur des revendications coloniales, affirmant à nouveau les thèses anciennes du Dr Schacht ou de M. Hugenberg. En août 1936, après avoir rappelé les difficultés qu'apportait à l'activité économique de l'Allemagne l'évolution générale, à l'étranger, vers les politiques de création ou d'affermissement des Empires, le secrétaire d'Etat Trendelenburg, alors président du *Reichsgruppeindustrie*, mentionnait parmi les solutions possibles aux problèmes nouveaux posés en Allemagne, l'adoption d'une politique coloniale (19). Il exprima la même thèse avec une grande force lors de la réunion à Berlin de la Chambre de Commerce Internationale (20).

(18) *Deutsche Bergwerkszeitung*, 23 févr. « Wir müssen Reibungsflächen vermeiden, die ausserhalb Europas liegen ». V. *Pester Lloyd* de Budapest, 25 février.

(19) Discours du Staatssekretär Trendelenburg à Leipzig. V. *Frankfurter Zeitung* du 1^{er} septembre 1936.

(20) Cf. le numéro spécial de l'*Economie Internationale* sur cette réunion (août 1937).

L'adhésion des milieux commerciaux. — Mais il était normal que ce fût avant tout à Hambourg que l'on entendit s'élever les plus nettes revendications en faveur du retour au Reich de ses anciens territoires. Dès 1922, plusieurs compagnies de navigation, la *Woerman*, la *Deutsche Ost Africa*, la *Hambourg Bremer Afrika*, avaient recommencé à assurer des services maritimes à destination de l'Afrique. Le développement considérable du commerce des fruits, en particulier, des bananes, de l'Allemagne avec le Cameroun britannique (21) au cours des derniers mois a eu pour effet de donner une activité nouvelle à certaines entreprises commerciales et maritimes de la ville. L'extension de ces activités demeure désormais un des principaux soucis des autorités économiques.

Le rapport de la Chambre de Commerce pour l'année 1935 (22) est particulièrement caractéristique : « C'est dans une large mesure à la perte de ses anciennes colonies que l'Allemagne doit les difficultés de sa présente situation au regard de l'approvisionnement en devises et en matières premières ». Le rapport affirme que la restitution au Reich de ses territoires contribuerait à « restaurer la prospérité économique et mondiale ». M. Huebbe, président de la Chambre de Commerce et d'industrie, a lui-même souligné l'importance de ces revendications pour le commerce allemand (23). On doit rapprocher ces déclarations de celles du Dr Firle, président de la *North-German Lloyd C^o*, lors du lancement d'un nouveau paquebot : « Sans puissance ma-

(21) V. en annexe, à propos de la non-discrimination dans les territoires coloniaux les indications statistiques à ce sujet.

(22) Rapport de la Chambre de Commerce, Hambourg, janvier 1936, p. 35.

(23) Déclarations de M. Huebbe, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie, 30 décembre 1935.

ritime et sans la possession de territoires outre-mer, l'avenir de l'Allemagne, le pays sans espace, ne pourrait être assuré ».

On voit ainsi que pour les entreprises commerciales et les entreprises maritimes dont la prospérité est liée à l'activité des échanges internationaux, l'exigence coloniale apparaît comme un moyen de concilier la préoccupation générale du gouvernement du Reich d'affermir sa politique autarcique, avec le souci particulier de maintenir et de « sauver », au moins dans une certaine mesure, leur richesse propre. Le développement de l'autarcie, *a priori*, risque de diminuer l'importance des échanges internationaux ; l'importation des matières premières est restreinte ; à défaut d'échanges internationaux, on propose, si l'on peut s'exprimer ainsi, « à titre d'ersatz », des échanges interimpériaux, des échanges coloniaux.

Par ces aspects ainsi la revendication coloniale est liée au souci exprimé par le Dr Schacht et par divers économistes du Reich, d'assurer malgré l'adoption d'une politique d'autarcie, la prospérité des entreprises dont l'existence dépend directement de l'importance du commerce extérieur.

b) *Conscience des facilités offertes à l'expansion politique de l'Allemagne.* — Les circonstances que divers conseillers de la politique étrangère du nouveau Reich — particulièrement M. Von Ribbentrop, d'abord chef de service des relations internationales du parti national-socialiste, plus tard ambassadeur de l'Etat allemand à Londres, aujourd'hui ministre des Affaires Etrangères — ont jugées favorables à l'adoption d'une politique de revendications coloniales, paraissent avoir été, d'une

part, une circonstance générale : l'amélioration de la position diplomatique de l'Allemagne en 1935 et 1936 ; d'autre part, une circonstance plus spéciale : la situation de l'Allemagne au regard du conflit qui oppose, pendant cette même période, la Grande-Bretagne et l'Italie, deux puissances à la bienveillance ou même à l'amitié desquelles l'Allemagne nouvelle attache, on le sait, un grand prix.

Fortifiée encore après la déclaration solennelle, le 21 mai 1935, du réarmement allemand, la politique de la *Gleichberechtigung* se poursuit depuis plusieurs mois déjà sans connaître d'échec. Politique qui comporte des risques : mais l'Allemagne aime vivre dangereusement, et au moment de la répudiation du traité de Locarno, le 7 mars 1936, le succès répondra à son audace. Le 21 mai 1935, le Chancelier Hitler avait déclaré : « L'égalité doit s'étendre à toutes les fonctions et à tous les droits de possession existant dans la vie internationale ». En présentant une revendication coloniale, l'Allemagne accomplissait un des actes prévus par le programme qu'elle venait de se fixer.

Mais, en outre, au souvenir du passé récent, se joignait pour inciter à l'exigence, le spectacle des conflits présents, la conscience des difficultés éprouvées par diverses politiques — la politique anglaise, la politique française — réduites à la défensive, la découverte chez les principales nations d'Europe Occidentale, d'une incertitude au regard de leur propre destin.

La guerre d'Ethiopie oppose pendant de longs mois l'Italie à l'Angleterre. L'Allemagne soutient l'argumentation italienne, sans appuyer avec autant de vigueur les actes de la politique romaine. Le 5 août 1935, le ministre allemand Frick définissait déjà l'attitude du Reich à

l'égard de l'Italie : « Nous, Allemands, en tant que peuple qui ne possède plus pour vivre l'espace nécessaire, nous comprenons particulièrement bien la situation semblable de l'Italie. Mais nous disons aussi avec toute la netteté possible, que l'Allemagne a, dans une plus grande mesure encore, droit à une possession coloniale... » (24).

Une nation « prolétaire » pour la première fois, posait et résolvait à son profit le problème de la « redistribution » des biens et des terres : l'issue de la guerre éthiopienne devait être, pour la nouvelle politique allemande, un encouragement.

Mais l'appui donné à l'Italie n'est pas le seul aspect de la diplomatie alors suivie par le Reich.

Dans la détermination de la politique coloniale nouvelle, la conclusion de l'accord naval anglo-allemand en juin 1935 paraît avoir joué un rôle important, peut-être décisif. Au moment même où la Grande-Bretagne se trouve menacée d'éprouver en Méditerranée des difficultés inattendues et graves, l'Allemagne se montre disposée à l'entente. Succès personnel de M. Von Ribbentrop, dit-on à l'étranger : il ne faut pas oublier que l'accord est apparu dans certains milieux en Allemagne (25), non comme un incident heureux, mais comme le

(24) V. Kurt Johannsen et H. Kraft : *Das Kolonialproblem Deutschlands*, Hambourg, 1936, p. 34.

(25) Le 22 juin 1935, au lendemain de la signature de l'accord naval anglo-allemand, le quotidien polonais gouvernemental *Kuryer Poranny* publiait une information de son correspondant de Berlin d'après laquelle la Wilhelmstrasse aurait cru pouvoir envisager dès lors, la convocation prochaine d'une conférence chargée de reviser le Traité de Versailles, particulièrement les clauses coloniales. — Le même jour, le *Hamburger Nachrichten* publiait un important article sous le titre : « La France a pléthore de colonies ». — Le 30 juin, le Général von Epp prononça un discours — un des premiers discours allemands exposant officiellement le thème — en faveur des revendications coloniales allemandes.

premier effet d'une volonté de coopération entre le Reich et la Grande-Bretagne. C'est de Londres que dépend avant tout, on ne l'ignore pas à Berlin, le sort des revendications coloniales allemandes : en septembre 1935, d'ailleurs, c'est Sir Samuel Hoare, partenaire de M. Von Ribbentrop lors de la conclusion de l'accord naval, qui soulèvera à Genève le problème de la redistribution des matières premières. Il semble que dans l'entourage de M. Von Ribbentrop, on ait très fermement espéré obtenir, grâce à d'amiables négociations, d'importantes concessions au regard des matières premières et des colonies.

Au reste, la revendication allemande est souple et c'est bien là sa force. L'acquisition de colonies est certes souhaitable, mais non indispensable pour le Reich : les revendications pouvaient être, suivant les circonstances, accentuées ou retirées ou du moins atténuées : un de leurs intérêts essentiels était d'être de ces revendications dont le succès est profitable, mais dont le sacrifice au moins partiel n'est pas sans bénéfices. Quelle concession d'ailleurs peut offrir l'Allemagne dans une discussion générale ou particulière, l'Allemagne dont la position diplomatique fondamentale après la guerre de 1914, à la différence de celle de l'Allemagne bismarckienne, est d'être sans répit demanderesse, sinon l'atténuation d'une demande antérieure ? Toutes les fois qu'elle a voulu, au cours des derniers mois, se réserver la faculté d'une concession, l'Allemagne s'est condamnée elle-même à une exigence nouvelle. La philosophie de l'Allemagne demeure bien aujourd'hui une philosophie de la tragédie.

2. — *Puissance nouvelle de la politique coloniale*
Le parti national-socialiste au service du colonialisme

Les circonstances que l'on vient de rappeler ont eu pour effet de rallier à la thèse coloniale le parti national-socialiste. L'appui du Gouvernement, l'appui des forces politiques est, depuis 1935, entièrement acquis à l'action coloniale nouvelle.

Sans doute, les milieux politiques qui appartenaient, avant l'avènement du nouveau Reich, à des formations politiques telles que le parti national-allemand étaient souvent favorables à la thèse coloniale. Importantes à cet égard sont les déclarations de M. Von Papen (26) à un représentant de l'*United Press*, en Août 1932, à propos de la nécessité de supprimer les discriminations établies par le traité de Versailles en matière coloniale, et les affirmations de la même personnalité publiées dans le *Sunday Chronicle* en mai 1934 : « Si l'Allemagne veut survivre, elle doit demander sa part dans le développement des pays coloniaux ». M. Seldte, de l'ancienne Association du Casque d'Acier, ne s'était pas montré moins fervent partisan d'une politique coloniale (27).

Mais l'influence propre de ces milieux, liés à d'anciennes formations politiques souvent combattues ou discréditées, est demeurée plusieurs mois sans efficacité.

La politique coloniale s'était heurtée à l'origine du Troisième Reich à l'indifférence et même à l'hostilité du parti national-socialiste lui-même. Le ralliement des chefs du parti à la thèse même de la liaison à établir entre le problème des matières premières et le pro-

(26) Voir *Kolonialpolitisches Quellenheft*, p. 65.

(27) *Ibid.*, p. 65.

blème colonial apparaît comme un des aspects essentiels de l'évolution récente de la politique allemande.

La première phase de l'autarcie et la critique de l'ancien colonialisme. — Le parti national-socialiste lui-même, en effet, passait pour être hostile à l'idée coloniale. Le troisième point du programme initial du parti portait sans doute : « Nous réclamons des territoires pour nourrir notre peuple et pour donner des possibilités de s'établir à l'excédent de notre population ». Mais aucune mention expresse n'était faite d'une revendication coloniale précise. Dans divers passages célèbres de *Mein Kampf*, M. Hitler critiquait violemment la politique « mondiale » poursuivie par l'Allemagne antérieurement à la guerre, et en particulier, « l'inepte » politique coloniale (28). Sans doute l'interprétation de ces textes a été par la suite controversée en Allemagne. On a contesté que M. Hitler eût, dans ce passage, condamné d'une manière formelle et définitive les aspirations coloniales de l'Allemagne (29).

L'opposition est pourtant nettement faite dans l'ou-

(28) « J'avoue qu'à mon sens l'Allemagne aurait mieux fait, dès la période d'avant-guerre, de renoncer à l'inepte politique coloniale, de cesser d'entretenir une flotte de guerre et une flotte marchande... »

(29) On ne doit pas oublier que dans les passages cités, le point de départ de la thèse de M. Hitler était la notion du surpeuplement de l'Allemagne. La solution du problème démographique allemand, M. Hitler la cherchait alors non pas dans une industrialisation plus poussée du pays, mais dans un effort de colonisation à l'extérieur. C'est, on le sait, aux territoires de l'Est européen que songeait alors M. Hitler. Mais l'expansion vers l'Est n'était alors elle-même qu'une étape. La nouvelle puissance acquise par l'Allemagne à la suite d'une telle expansion devait lui donner les moyens de revendiquer dans divers points du monde des terres de peuplement favorables à l'établissement des Européens. On reconnaît ici l'argument démographique si souvent invoqué par les partisans de l'expansion coloniale ; on retrouve ainsi l'idée d'une colonisation allemande hors d'Europe. Néanmoins, l'ambition marquée par Hitler est ici, il faut l'avouer, fort différente, par ses intentions, des aspirations coloniales classiques.

vrage entre la « politique mondiale » et « commerciale » d'avant-guerre, dont la politique coloniale n'était qu'un des aspects, et la politique d'« union des hommes à leur sol » qui devait être celle du parti national-socialiste.

L'opposition a paru plus éclatante encore dans les ouvrages et les déclarations de certains théoriciens du parti, à la suite même de l'arrivée au pouvoir du mouvement nouveau. On trouvera l'expression de ces tendances dans les livres et les articles inspirés par M. Walter Darré (30), ministre de l'Agriculture, l'un des principaux promoteurs du mouvement « Sang et Sol » (*Blut und Boden*).

Par son caractère même de politique *mondiale*, la politique coloniale risque d'être une source de faiblesse pour les peuples européens qui épuisent ainsi leurs forces dans la lutte des intérêts contradictoires en conflit dans le monde (31). Par ailleurs, la colonisation peut entraîner une diminution de la valeur « raciale » des populations émigrées.

Politique *commerciale* enfin, la politique coloniale s'opposait à la politique « agricole » et « industrielle » qu'il appartenait au Troisième Reich de défendre et de poursuivre avant toute autre. L'opposition des activités industrielles et agricoles, dont les buts et les effets sont de lier l'homme au sol national, aux activités commerciales par nature internationales, n'est, on le sait, qu'un des aspects de l'opposition plus profonde que décèle la

(30) Voir dans le *National-Socialistische Landpost* un article de M. Erich Müller-Badner, chef de section à l'état-major de M. Darré, dénonçant... « le trouble que menacent de susciter les commémorations coloniales » et s'élevant contre les tentatives d'une partie de la presse pour détourner la jeunesse allemande « des problèmes fondamentaux de l'histoire allemande ». (Cité par Lahaque, *op. cit.*, p. 239).

(31) Voir en particulier *Kolonien*, par le conseiller intime Georg Fritz, ancien commandant de cercle aux Iles Marianne et Carolines. Préface de M. Walter Darré, Berlin, 1936 (76 pages).

philosophie du national-socialisme entre le culte de l'« énergie vitale » et l'intellectualisme, entre le nationalisme germanique et l'universalisme.

Les manifestations de ces tendances ont été assez nombreuses (32). Il ne semble pas qu'il faille exagérer la portée d'une pareille attitude, d'un caractère beaucoup plus moral que politique et économique. Néanmoins, il est certain que l'effort de « colonisation intérieure » s'est opposé dans une très large mesure à l'ambition d'une colonisation à l'extérieur.

Le parti national-socialiste comptait sans doute dans ses rangs d'anciens officiers de l'armée coloniale, comme M. Von Epp, dont les déclarations en faveur d'une politique d'expansion outre-mer avaient été, au Congrès de Nüremberg de 1934, particulièrement violentes. Mais le Chancelier Hitler gardait à l'égard de cette politique une attitude de réserve qu'il ne démentait pas. Le *Führer* rappelait de temps à autre la nécessité pour l'Allemagne d'une expansion au dehors ; il s'efforçait par ailleurs de ne pas laisser prescrire la revendication coloniale : le 11 février 1933 il exposait au correspondant du *Sunday Express* que le problème de l'accès de l'Allemagne aux matières premières tropicales devait recevoir un jour une solution ; le 18 octobre de la même année, il rappelait l'existence du même problème, mais en soulignant que l'Allemagne n'envisagerait jamais d'entreprendre une guerre pour le résoudre. Mais fin août 1934, il déclare à un représentant du *Daily Mail* : « Les anciennes colonies allemandes sont un luxe onéreux... » M. Hess, à Nüremberg, interpréta cette déclaration assez peu claire

(32) Voir sur tous ces points A. Lahaque : « L'Allemagne devant la question coloniale », *Revue Politique et Parlementaire*, novembre 1935.

en affirmant que le *Führer* avait simplement voulu dire que ces colonies allemandes étaient un luxe pour l'Angleterre qui les administrait. Mais rien ne prouve que telle ait été l'opinion véritable du chancelier. On le voit, M. Hitler, jusqu'en 1936, ne s'était pas départi, au regard du problème des matières premières, d'une attitude de prudence.

La deuxième phase de l'autarcie et la formation d'un nouveau colonialisme. — Mais, au cours des derniers mois, le parti national-socialisme paraît, dans une assez large mesure, s'être rallié aux thèses coloniales.

Le Général Goering qui est, on le sait, le fils du premier commissaire du Reich au Sud-Ouest Africain allemand (33) s'était, dès 1932, montré favorable à l'idée d'une expansion outre-mer (34).

En 1936, les déclarations à cet égard ont été nombreuses. Celles du Dr Goebbels, le 17 janvier 1936 furent fort énergiques. Elles furent suivies de beaucoup d'autres. Parmi celles-ci, il faut souligner le discours du Général Goering, en octobre dernier, discours qui a eu un grand retentissement en Angleterre (35).

Au Congrès du parti national-socialiste à Nuremberg, le chancelier Hitler avait, le 22 septembre, donné dans son discours une importante nouvelle à la politique coloniale. Il devait reprendre cette thèse avec une particulière netteté, le 30 janvier 1937 et le 3 octobre 1937.

Il est essentiel de remarquer que dans les déclara-

(33) Le Dr Goering avait occupé ces fonctions de 1885 à 1888. (V. *Kolonialpolitisches Quellenheft*, p. 68).

(34) Déclaration lors de l'ouverture de l'exposition coloniale de Francfort. Cf. Besson, « La Politique Coloniale du Troisième Reich », *Revue des Sciences Politiques*, janvier-mars 1935.

(35) V. *Times* du 4 novembre dernier.

tions des membres du parti national-socialiste et des diverses personnalités politiques du Reich, à propos des colonies, l'accent est mis désormais sur le souci pour l'Allemagne d'avoir accès aux sources des matières premières. On trouvera rarement dans ces déclarations l'appel aux considérations « sentimentales » auxquelles se complaisaient le Dr. Schnee et ses anciens collaborateurs. Aucune mention n'est faite aujourd'hui de la nécessité d'une émigration massive dans les territoires coloniaux : on n'insiste plus maintenant que sur le désir de l'Allemagne de produire un certain nombre de matières premières à l'intérieur du domaine monétaire du Reich — c'est-à-dire sur la thèse ancienne du Dr. Schacht. S'il est exact que les membres du parti national-socialiste se « rallient » aux nouvelles thèses coloniales, *c'est ainsi à la thèse « monétaire » depuis longtemps défendue par le Dr. Schacht, et non pas à la thèse traditionnelle de la Société Coloniale allemande, qu'ils apportent leur adhésion.*

L'ancien colonialisme, sensible aux arguments d'ordre « sentimental », soucieux de préparer une émigration massive d'Allemands vers les tropiques, cède la place à un colonialisme nouveau.

L'élaboration de ce colonialisme est due surtout à la Ligue Académique Coloniale (*Akademischer Kolonialbund*) fondée en 1925, mais dont l'activité prit au cours des années 1935 et 1936 une importance extrêmement considérable. La Ligue Académique groupait des étudiants, des professeurs : on imaginera la puissance de ses moyens d'action si l'on se rappelle qu'en Allemagne dans 37 Universités et Ecoles techniques supérieures existent 265 chaires de science et de langues coloniales (non compris d'ailleurs 8 Ecoles spéciales de médecine

et d'agriculture tropicales) (36). Dans l'orientation des tendances nouvelles, un rôle de premier plan fut joué d'une part par M. Westermann, ethnographe, conseiller du *Rassenpolitisches Amt* du parti national-socialiste, qui élaborait la nouvelle théorie coloniale du Troisième Reich, accordée aux principes généraux d'ordre racial du régime, et par M. Troll, géographe et économiste, directeur de l'Institut de Géographie Coloniale de Berlin, et professeur à l'Université de Berlin, rédacteur en chef de la *Koloniale Rundschau* (37).

L'activité de ces nouvelles autorités coloniales s'applique à modifier à la fois l'objet et les méthodes de la politique coloniale allemande traditionnelle.

La thèse favorable à une importante « colonisation » allemande en Afrique — thèse à laquelle le Dr. Schnee et à sa suite les principaux spécialistes de l'ancienne Société Coloniale étaient restés attachés — ne résiste pas, d'après le Professeur Troll, à un examen approfondi. Du point de vue « racial » et social, tout d'abord, il apparaît désirable d'éviter de faire travailler les blancs au voisinage des indigènes dans les colonies tropicales. Etudiant par ailleurs le problème de la petite propriété foncière européenne, le professeur Troll discute l'affirmation d'après laquelle cette forme d'établissement serait pour les blancs appelée à un grand développement : seules sont viables, d'après lui, d'une part les petites entreprises purement indigènes, d'autre part les grandes exploitations capitalistes ; ainsi il serait déjà difficile d'installer dans l'Est Africain dix fois

(36) V. Lahaque, « L'Enseignement colonial supérieur en Allemagne », *Afrique Française*, avril 1936.

(37) Les publications du professeur Troll sont nombreuses. On trouvera un exposé de ses idées principales dans son ouvrage : *Das deutsche Kolonialproblem*, Berlin, 1935.

plus de colons qu'il ne s'en trouve aujourd'hui, *a fortiori* faut-il écarter l'idée d'une émigration massive, portant sur des millions d'individus (38). D'après les thèses nouvelles, l'émigration allemande aux colonies ne pourrait être qu'une émigration de « cadres ».

Par ailleurs, le Dr. Schober, dans un livre qui paraît avoir été assez souvent critiqué outre-Rhin, s'attache à démontrer le rôle essentiel de l'indigène, du paysan indigène, dans les régimes sociaux futurs aux colonies, et condamne les grosses sociétés capitalistes d'exploitations. Le Dr. Schober rattache ses idées aux conceptions générales de la doctrine coloniale nationale-socialiste (39). Il ne semble pas que l'opinion du Dr. Schober exprime, il s'en faut, l'attitude générale des milieux coloniaux du Reich.

L'effort des nouvelles thèses coloniales aboutit, en définitive, à mettre au premier rang le problème des matières premières : « Les romantiques histoires de chasses aux fauves » n'intéressent plus guère les jeunes milieux universitaires favorables aux idées coloniales : c'est en fonction des « nécessités de l'existence de leur pays » (40) et en fonction des caractères de la « structure industrielle » de l'Allemagne qu'ils s'appliquent à orienter la nouvelle politique coloniale du Troisième Reich.

Ici encore, on le voit, finit par s'affirmer la thèse — jusqu'alors défendue par le Dr. Schacht à peu près seul — qui lie étroitement pour l'Allemagne le problème

(38) On ne peut, bien entendu, ici que résumer sommairement quelques-unes des idées du professeur Troll.

(39) Voir un compte rendu par M. Lahaque du livre du Dr. Schober « Kamerun » *Neuzeitliche Verwaltungsprobleme einer tropischer Kolonie*, Berlin, 1937, 181 p. dans l'*Afrique Française* de mai 1937.

(40) V. Lahaque, « L'Allemagne devant la question coloniale », *Revue politique et parlementaire*, novembre 1935.

économique et monétaire d'une part, et le problème colonial d'autre part. Les revendications du Reich au regard des matières premières et des territoires d'exploitation se délivrent peu à peu de leur ancienne confusion.

Les données mêmes du problème colonial se trouvent ainsi désormais profondément modifiées.

Au sein même des milieux qui étaient *a priori* favorables à une politique d'expansion de l'Allemagne outre-mer, des divergences de vues avaient longtemps persisté. Le « colonialisme » avait des défenseurs, on l'a rappelé plus haut, dans certains cercles soucieux de voir l'Allemagne obtenir des terres de peuplement et participer à l'œuvre de colonisation ; pour ces milieux, la revendication coloniale avait sa fin en elle-même. Ailleurs, on suivait avec attention l'évolution de la situation économique du Reich et on se préoccupait, dans diverses circonstances, du problème des devises, avec le dessein de prévenir la nécessité d'un appel à l'étranger, ou bien, un peu plus tard, de pallier les effets de l'isolement autarcique.

L'effort du nouveau colonialisme a été de donner aux revendications coloniales une fin qui les dépasse : ainsi la divergence des opinions s'affaiblit, à propos des thèses d'expansion outre-mer, au moment même où s'étend le nombre de leurs partisans. Les hommes qui en Allemagne ont pris l'initiative de défendre de pareilles thèses savent qu'ils ne parviendront à imposer leurs vues, à l'intérieur même de la nation, que s'ils rattachent leurs préoccupations particulières à d'autres préoccupations plus générales — problème de l'égalité des droits, problème des devises, problème du plan quadriennal, — que s'ils parviennent ainsi à lier leurs

revendications au « devenir » même de la politique et de l'économie allemandes. C'est l'affirmation aujourd'hui de ce *lien* qui donne ainsi aux thèses nouvelles *l'unité* et, partant, la force dont elles avaient besoin pour triompher.



Entre des tendances extrêmement divergentes, l'adoption de la thèse nouvelle d'une liaison à établir entre la « question des devises » et la question des « territoires d'exploitation allemands », a, semble-t-il, permis un accord. Conciliation, tout d'abord, et avant tout, du désir d'assurer à l'Allemagne une « expansion », avec la conscience des difficultés *actuelles* qu'une telle expansion directe offrirait vers la Russie. Conciliation du souci d'affermir l'autarcie avec le désir de ne pas porter pourtant de trop graves atteintes aux entreprises commerciales et maritimes. Conciliation des préoccupations des milieux financiers — milieux anciens, dont la puissance est bien antérieure au Reich actuel — préoccupés avant tout de l'équilibre de la balance des comptes, avec celles des nouveaux milieux nationaux-socialistes, hostiles *a priori* aux précédents, mais ralliés à la revendication coloniale dès lors qu'est écartée toute idée d'émigration massive et dès lors, par ailleurs, que le succès du plan quadriennal apparaît en jeu. Ainsi, on le voit, les milieux les plus divers finissent par appuyer ou du moins par accepter les thèses nouvelles.

On peut se demander dans ces conditions si l'affirmation même de ces thèses, indépendamment des bénéfices que leur succès permettrait d'espérer, n'a pas à elle seule une utilité, une vertu propre. On n'ignore pas de quelles laborieuses négociations entre des inté-

rêts opposés ou même contradictoires, de quels marchandages s'accompagne — et s'est toujours accompagnée — toute décision allemande. On n'ignore pas, par ailleurs, que, fidèles aux enseignements d'une philosophie qui apprend à résoudre une contradiction en la dépassant dans le temps, les dirigeants allemands, à bien des époques, se sont efforcés de terminer les conflits en offrant aux intérêts divergents en cause la possibilité d'une affirmation commune. La revendication des « matières premières » et des « territoires d'exploitation » semble être une de ces affirmations communes dont un des buts est de résoudre un conflit profond et grave, ou du moins d'en atténuer les effets.

On peut se demander ainsi, en définitive, s'il ne faut pas voir un fait *politique* dans le souci même d'appuyer de raisons *économiques* le désir nouveau d'une expansion allemande outre-mer.

II. — LES CARACTÈRES DES REVENDICATIONS ALLEMANDES

La liaison établie par l'Allemagne à une date récente, entre le problème des matières premières, le problème colonial et le problème des devises a permis de donner ainsi à la revendication générale la vigueur dont la thèse ancienne était dépourvue.

Elle a rendu en même temps la revendication plus souple, les arguments devenant plus nombreux au moment même où les buts devenaient plus incertains.

1. — LA VIGUEUR DES REVENDICATIONS

Depuis le début de 1936 la revendication allemande a été affirmée dans de très nombreux discours.

Discours de personnalités politiques, comme celui de M. Goebbels le 17 janvier et le 30 octobre 1936, de M. Herrmann Goering le 28 octobre, de M. Von Ribbentrop le 1^{er} mars 1937, du chancelier Hitler le 22 septembre 1936 à Nüremberg, le 30 janvier 1937 à Berlin, le 3 octobre 1937 à Buckeberg lors de la fête de la Moisson.

Déclarations des principales autorités économiques du Reich : discours du Dr. Schacht, le 9 décembre, à Francfort ; article du même Dr. Schacht dans le numéro de janvier de *Foreign Affairs* ; discours de M. Schwerin von Krosigk, ministre des Finances, de M. Trendelenburg, alors président du « Reichsgruppeindustrie », le 31 août 1936 et lors de la réunion à Berlin de la Chambre de Commerce International.

Par ailleurs, la politique coloniale a fait l'objet récemment d'une propagande accrue. En octobre dernier, une nouvelle campagne a été entreprise. Le général Von Epp prononça le 29 octobre 1937 un grand discours à Munich. Depuis lors, les manifestations se sont multipliées. Le général Von Epp, le 6 décembre, au Palais des Sports, défendit à nouveau la thèse désormais classique de la liaison à établir entre le problème économique et le problème colonial.

L'organisation de la propagande. — Elle a été plusieurs fois réformée depuis l'arrivée au pouvoir du Troisième Reich. Au mois de janvier 1936, l'ancienne Ligue coloniale dont le président était le Dr. Schnee a été dissoute. Un organisme nouveau a été fondé. Le

Dr. Schnee et ses collaborateurs ont été écartés de la direction même de cet organisme, dont le chef désigné fut M. Von Epp, ancien officier de l'armée coloniale, membre du parti national-socialiste, ancien chef du Bureau Colonial du parti à Munich.

Mais, et c'est là un point essentiel à noter, la Ligue a fait l'objet d'une nouvelle réforme au mois d'octobre 1936 ; la transformation n'a été achevée que quelques mois plus tard.

La Ligue Coloniale allemande avait été fondée en 1933 avec le dessein de grouper un assez grand nombre d'organisations, chargées les unes et les autres d'une besogne de propagande, parmi lesquelles on peut citer : la Société Coloniale allemande (*Deutsche Kolonialgesellschaft*), fondée en 1882 ; la Ligue des Anciens Combattants allemands coloniaux (*Deutscher Kolonialkriegerbund*), fondée en 1922 ; la Croix-Rouge allemande et l'Association Féminine allemande d'outre-mer, fondée en 1888 ; la Ligue Féminine de la Société Coloniale allemande (*Frauensbund der D.K.G.*), fondée en 1907 ; le Comité d'Economie Coloniale, fondé en 1896 ; la Ligue Académique Coloniale dont il a été parlé plus haut, fondée en 1926.

Les effectifs de ces organisations *ne paraissent pas être très considérables*. D'après une étude récente (41), on évalue à 25.000 le nombre des adhérents de la Société Coloniale, à 28.000 le nombre des adhérents de la Ligue Féminine, à 3.000 l'effectif des groupements de combattants et autres organisations. Au total, 70.000 personnes à peine s'intéressent d'une manière directe au développement de la propagande coloniale (42).

(41) Voir Lahaque, *op. cit.*, p. 243.

(42) En Pologne, la Ligue Coloniale polonaise groupe déjà plus de 500.000 membres. (Voir *infra*).

Le parti national-socialiste dispose du Bureau Colonial du parti (Kolonialpolitisches Amt), créé en 1935 en remplacement d'un ancien Conseil Colonial. Le Bureau siégeait à Munich, mais était représenté à Berlin par un bureau de liaison qui tendait à devenir le centre de l'organisation.

Les réformes récentes semblent avoir été inspirées par le souci de rendre plus étroits les liens entre le parti d'une part, les organisations de propagande d'autre part. Le Bureau Colonial est représenté dans le Comité de Direction (Vorstand) de la Société Coloniale. Une coordination de même a été établie entre les sections régionales du parti et les filiales de la Société Coloniale. Une liaison enfin rattache les groupes de propagandistes aux principales institutions du parti : Jeunesses, ministère de la Propagande, Front du Travail, etc...

Les procédés de propagande. — Ces procédés sont extrêmement divers. Les organes de propagande s'efforcent tout d'abord de donner le plus d'éclat possible aux *commémorations*. Ces commémorations solennelles, auxquelles participent les anciens chefs des armées coloniales allemandes, tels que le général Von Epp et le général von Lettow-Vorbeck, le défenseur de l'Est-Africain allemand pendant la guerre (43).

Des soins particuliers sont accordés aux *expositions*. Pour 1936, parmi ces expositions, il faut signaler celle de Hambourg. Le public trouvait dans cette exposition

(43) En juin 1935, par exemple, le général Von Epp remit solennellement aux représentants de la Sarre, de la terre recueillie à l'endroit où en 1883 le commandant Lüderitz prit possession du Sud-Ouest Africain au nom de l'Allemagne. Le 28 décembre 1934, à Hambourg, fut célébré avec un enthousiasme particulier l'anniversaire de la bataille de Tanga.

des cartes, des vitrines rappelant l'histoire des anciennes colonies allemandes, des échantillons de produits coloniaux, etc... Une exposition a eu lieu la même année à Karlsruhe. Une exposition d'une particulière importance devait avoir lieu à Breslau en octobre 1936 : elle a été brusquement décommandée, au moment même où l'on apprenait la nouvelle réorganisation du Reichskolonialbund.

Les organismes de propagande disposent d'un service de conférences (Vortragsdienst). Plusieurs périodiques sont édités par les sections, centrale ou locales. La radio et le cinéma sont bien entendu utilisés. Certaines sections particulièrement zélées prévoient des visites de musées. Les réunions régulières des diverses organisations affiliées à la Ligue Coloniale donnent lieu à des manifestations de propagande parfois importantes. D'anciens colons sont invités à faire des causeries ; on lit en commun des lettres venues des tropiques. Des femmes allemandes, devenues « marraines » de petits indigènes, discutent du sort de leurs protégés. Des bals, des ventes de charité sont organisés au profit de la création d'écoles ou d'institutions diverses dans les anciens territoires allemands.

Plus importante, semble-t-il, que cette propagande *directe*, est la propagande indirecte, notamment celle qui a pour dessein de faire pénétrer les préoccupations d'ordre colonial dans l'*enseignement* — enseignement *supérieur* et enseignement *technique* avant tout.

C'est là un des aspects essentiels de la propagande coloniale allemande.

Le nombre des chaires d'enseignement colonial dans les Universités et les Ecoles Supérieures allemandes n'a cessé de croître au cours des dernières années : il

y avait, en 1937, 341 chaires en Allemagne (44). Neuf Ecoles et Instituts se consacrent à la formation de cadres scientifiques coloniaux. Le Séminaire Oriental de l'Université de Berlin devenu « Université allemande pour l'Etude de l'Etranger » comporterait, en 1937, 26 chaires de langues africaines. Cet Institut se trouvera capable, dans un délai relativement bref, de préparer les cadres nécessaires à une future activité allemande en Afrique. Dans l'ensemble de l'Allemagne, 105 chaires étudient les questions générales de la politique coloniale, 47 les questions ethnographiques, 56 les questions de sciences physiques et biologiques, 109 les questions linguistiques. En 1935, 41 thèses de doctorat auraient été soutenues sur des sujets se rattachant aux problèmes coloniaux. Il faut signaler que dans les cours et les conférences, une large place est faite à l'enseignement du rôle des *Missions* dans la politique indigène (45).

Malgré ces efforts, on l'a vu, les effectifs des organisations demeurent faibles et il semble que l'on aurait quelque difficulté à parler en Allemagne d'une *psychose* coloniale. Il ne faut pas oublier pourtant que l'on ne demande pas à l'Allemand moyen de participer directement à l'œuvre « coloniale » comme il participe à d'autres œuvres du parti, comme il participe, par exemple, aux exercices de défense antiaérienne du territoire. La presse créera, au moment voulu, le « mouvement d'opinion » nécessaire : l'essentiel, au regard de la propagande, est d'habituer à l'idée coloniale ; comme la création même de l'Empire colonial allemand, au temps de Bismarck, la revendication aujour-

(44) Lahaque, « L'Enseignement Colonial Supérieur en Allemagne », *Afrique française*, avril 1936, p. 200.

(45) Lahaque, article précité.

d'hui de l'ancien Empire est en définitive l'affaire d'un petit nombre de groupes, influents mais de peu d'étendue, et du gouvernement du Reich lui-même.

2. — SOUPLESSE DES REVENDICATIONS

La diversité des arguments

A l'appui de ses revendications, l'Allemagne a présenté des arguments très divers. Il est inexact de considérer, ainsi qu'on le fait souvent à l'étranger, la revendication coloniale comme une construction doctrinale où s'alignerait en ordre la série des arguments. Pratiquement, on l'a vu plus haut, une « idée » coloniale, une « possibilité » coloniale existe seule : divers milieux apprécient la thèse, mettent à profit l'idée dans la mesure où ils en estiment le succès favorable aux intérêts dont ils ont la charge. L'argumentation n'a eu que rarement la forme dogmatique qu'on lui a prêtée.

α) L'Allemagne a tout d'abord fait observer que l'acquisition de territoires coloniaux apporterait à son économie, *un secours*. L'Allemagne a besoin « d'étendre son territoire monétaire » : si ce territoire monétaire est étendu, et à cette condition seulement, l'Allemagne se trouvera en mesure d'acquérir certaines matières premières sans être tenue, en contre-partie, de remettre aux exportateurs des devises étrangères. Si l'on objecte à l'Allemagne que les territoires coloniaux ne produisent pas, au moins à l'heure actuelle, les principales matières premières industrielles, les porte-parole du Reich font valoir que le but essentiel de l'Allemagne

est, par l'acquisition de terres coloniales, non de faciliter *directement* l'achat de *toutes* les matières premières, mais de faciliter *directement* l'achat de certaines matières premières, les matières premières coloniales — et de faciliter ainsi *indirectement* l'achat des matières premières industrielles, l'économie de devises réalisée au regard des échanges coloniaux permettant de consacrer les ressources en disponibilités étrangères à de nouvelles fins.

Par ailleurs, et il semble que ce soit le point principal, l'Allemagne prétend qu'elle se trouve aujourd'hui incapable d'effectuer des *investissements* en monnaie *autre* que sa propre devise nationale : l'acquisition de territoires soumis à sa domination monétaire serait ainsi la condition suffisante, mais nécessaire, pour qu'elle pût prendre dans l'avenir, comme le lui permettent en divers territoires les régimes juridiques en vigueur, mais comme le lui interdit sa situation monétaire, une part active à l'exploitation des ressources naturelles coloniales (46).

b) Il résulte par ailleurs d'un très grand nombre de déclarations que pour l'Allemagne l'acquisition de territoires coloniaux est devenue aujourd'hui une question *d'honneur* (47).

(46) Cf. notamment les discours précités du Staatsekretär Trendelenbourg. (*Frankfurter Zeitung*, 1^{er} septembre 1936).

(47) Il serait impossible de citer ici les déclarations particulièrement nombreuses qui ont insisté sur ce point. L'aspect psychologique des revendications allemandes est particulièrement étudié dans le récent livre de Paul Rohrbach, *Deutschlands Koloniale Forderung*, Hambourg, 1935. Voir aussi l'important article de M. Karlowa : « L'Allemagne et la question coloniale », *Esprit International*, juillet 1936. Cf. les commentaires de cet article par M. Henri Hauser dans son étude sur le problème de la répartition des matières premières et des colonies, *Revue Economique Internationale*, janvier 1937.

Dans l'état actuel du monde, toute grande nation possède des territoires coloniaux. L'Italie à son tour étend ses possessions, acquiert un Empire. L'Allemagne seule, parmi les principales puissances, est « privée de tout domaine outre-mer ».

Au regard de l'« honneur » la situation de l'Allemagne est, dit-on, plus défavorable encore que celle des autres nations « pauvres », puisque les dispositions du droit international en vigueur privant l'Allemagne de ses droits se sont fondées sur son incapacité de collaborer à l'œuvre commune de colonisation. Une telle disposition est jugée comme étant une « souillure » pour l'honneur allemand : l'heure est venue, dit-on, d'obtenir que cette disposition devienne « lettre morte ».

Enfin, des diverses discriminations établies par le traité de Versailles entre les nations « victorieuses » et les nations « vaincues », la discrimination en matière coloniale demeure désormais à peu près seule. L'effort entrepris par le Troisième Reich pour restituer à l'Allemagne l'« Egalité des Droits » ne pourra être considéré comme achevé que lorsque cette discrimination dernière sera à son tour effacée.

Il est inutile de s'étendre ici sur ces considérations psychologiques et politiques dont personne, en aucun pays du monde, ne conteste la gravité. Il faut ajouter que les autorités du Reich ne paraissent pas méconnaître la valeur des profits *indirects d'une acquisition par l'Allemagne d'intérêts politiques dans diverses régions du globe*. L'acquisition de ces intérêts permettrait à l'Allemagne d'intervenir plus aisément dans diverses discussions internationales dont elle est aujourd'hui tenue écartée.

c) L'Allemagne s'est en outre efforcée d'attirer l'attention sur les *intérêts plus généraux* qui s'attachent d'après elle, au succès de sa revendication (48).

Dans la mesure où l'acquisition de colonies allègerait les difficultés qu'éprouve le Reich pour s'approvisionner en devises étrangères, le règlement des dettes extérieures de l'Allemagne, publiques et privées, en serait facilité (49). D'où pour les nations européennes et extraeuropéennes créancières de l'Allemagne, un avantage d'ordre financier.

Pendant un certain temps aussi, l'Allemagne avait laissé entendre qu'en restituant à l'Allemagne ses anciennes colonies, en accordant ainsi à l'Allemagne le bénéfice total du principe de l'égalité des droits, les puissances occidentales lui permettraient de rentrer à Genève : la restitution de colonies apparaissait ainsi comme la condition d'un apaisement européen. Mais depuis que l'Allemagne, à la suite du retrait de l'Italie de la Société des Nations, a déclaré s'être éloignée « définitivement » de Genève, cet argument a été passé sous silence. Néanmoins, l'Allemagne n'a pas cessé d'évoquer la « valeur d'apaisement » que comporterait un règlement colonial nouveau.

Elle insiste aujourd'hui tout particulièrement sur un argument dont la portée est certes, considérable. L'Allemagne affirme la nécessité d'une coopération européenne au regard des problèmes que pose aujourd'hui le destin de l'Afrique. Elle estime l'Afrique menacée

(48) Cet aspect de la question a été traité en particulier par M. Von Eppé dans l'*Europäische Revue*, septembre 1936, et dans le *Journal of the Royal African Society* (janvier 1937).

(49) Cet argument a été en particulier défendu par M. Von Epp, dans une conférence faite à Stockholm en 1936. Il paraît en effet destiné avant tout aux pays scandinaves, ainsi qu'aux Etats-Unis.

par une « bolchevisation » des races de couleur ; songeant aux difficultés si graves subies par l'Union Sud-Africaine, elle croit que le sort des Blancs en face des Noirs est d'ores et déjà en cause : le « front des Blancs » en Afrique si douloureusement rompu pendant la dernière guerre, gagnerait en force si l'Allemagne s'y joignait (50).

d) L'Allemagne s'est efforcée de trouver un fondement juridique à ses revendications. Les arguments présentés à cet égard sont les suivants :

En premier lieu, l'Allemagne considère que l'entrée des troupes alliées dans les territoires appartenant jadis à l'Allemagne a été faite en violation de l'article 11 de la Convention internationale du Congo, aux termes duquel les puissances s'interdisaient de porter la guerre dans les territoires coloniaux. Les Allemands s'étaient considérés, en 1914, en droit d'assurer à leurs ressortissants que les territoires coloniaux échappaient à tout danger de guerre internationale. Cependant, un croiseur anglais a ouvert, le 5 août, les hostilités dans l'Est Africain allemand, et l'on sait que les territoires du Reich ont été successivement occupés et conquis par les troupes alliées au cours de la grande guerre.

Cet argument est nouveau. On le trouve dans un article de la *Deutsche Allgemeine Zeitung* du 12 février 1936. Il a été repris ultérieurement par la *National Zeitung d'Essen* et par M. Von Epp dans un article du *Westdeutscher Beobachter* du 23 octobre 1936 et dans

(50) Voir l'importante brochure de M. Walter Pahl, *Afrika Zwischen Schwarz und Weiss*. Goldman Verlag. Berne, Leipzig, Vienne, 1936, 88 p. (Compte-rendu par A. Lahaque, l'*Afrique française*, octobre 1937). Voir aussi et surtout Karlowa, in *Beiträge sur Deutschen Kolonialfrage*, éditions du Deutsches Institut für Aussenpolitische Forschung, Berlin, 1937.

son important article de l'*Europäische Revue* de septembre 1936.

En second lieu, l'Allemagne invoque la violation de l'avant-traité de paix du 5 novembre 1918. La note du secrétaire d'Etat américain, Lansing, du 5 novembre, devait, dit-on, constituer la base juridique des négociations de paix. Cette note prévoyait un règlement équitable des questions coloniales : il devait être tenu compte dans le règlement des litiges coloniaux des intérêts des indigènes. Ces dispositions, d'après l'Allemagne, n'ont reçu aucune application.

En troisième lieu, l'Allemagne invoque la violation des stipulations de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations relatif aux mandats. Elle considère que les dispositions de cet article ont été systématiquement écartées par les puissances mandataires.

Ces arguments que l'on trouve dans un article de la revue *Volkerbund und Volkerrecht* de mars 1936, n'ont été que très rarement repris depuis lors.

On trouvera plus loin la discussion de ces arguments dont aucun ne résiste à l'examen (51).

L'incertitude des buts

Les déclarations relatives aux buts des revendications allemandes sont nombreuses, mais elles sont imprécises et, d'ailleurs, contradictoires.

Un très grand nombre de ces déclarations se bornent à exiger pour l'Allemagne « des colonies » sans préciser davantage. L'exigence coloniale apparaît ainsi comme l'expression actuelle d'une revendication ancienne

(51) Voir *infra*. « La discussion juridique du problème du transfert de territoires », p. 315 et suivantes.

et plus générale : la revendication de l'espace nécessaire à l'Allemagne pour vivre, la revendication du *Raum*. Aussi retrouve-t-on dans les discours relatifs aux demandes coloniales, les comparaisons, les images qui accompagnent depuis longtemps l'affirmation de la nécessité pour l'Allemagne d'une expansion au dehors. Ici, l'Allemagne est comparée à une chaudière en ébullition, dont il faut prévenir l'explosion (52); ailleurs, les Allemands sont comparés à des oiseaux en cage qui réclament la liberté (53). Plus généralement la demande de répartition nouvelle au profit de l'Allemagne des terres et des richesses du monde, la demande ainsi d'une révision du statut international actuel répond à la conception générale de l'« insatisfaction », du « devenir », du rythme de la mort et de la renaissance, familière aux *Lebensphilosophie* allemandes.

Certaines déclarations qui insistent sur l'aspect économique du problème ne sont pas moins vagues : elles réclament pour l'Allemagne l'accès direct à des sources de matières premières, sans donner d'indications nettes sur les produits et les territoires d'exploitation convoités.

D'autres déclarations pourtant sont moins imprécises.

Revendications d'avantages économiques. — Depuis le discours du Dr. Schacht, en 1926, définissant une « nouvelle politique coloniale », l'Allemagne n'avait que très exceptionnellement limité ses revendications *déclarées* à la concession de simples avantages économiques. Cependant, l'idée de la fondation de Compagnies à chartre aux colonies, a été défendue l'an dernier dans

(52) Dr Schacht.

(53) M. Von Epp, Discours au Congrès de Nüremberg de 1934.

un article du « Spectator » de Londres par un Allemand, M. Ed. Stern Rubarth (54).

Mais on ne pouvait pourtant déduire du faible nombre des déclarations allemandes à ce sujet, que l'attitude de l'Allemagne à l'égard de ces revendications purement économiques fût une attitude d'indifférence. Il semble que l'Allemagne ait craint en mettant au premier plan, dans la presse notamment, de pareilles revendications, de perdre le bénéfice tactique des positions prises tout d'abord, en révélant trop rapidement une ligne de repli.

Sans doute, de très nombreuses déclarations s'étaient montrées défavorables à une simple extension du régime économique de la Porte Ouverte (55).

Mais de très nombreux articles de journaux avaient commenté avec beaucoup d'intérêt les propositions émises en Angleterre, en vue d'accorder à l'Allemagne certains avantages économiques dans les territoires d'outre-mer, notamment en lui ouvrant certaines zones d'exploitation ou certains marchés plus ou moins privilégiés. Les commentaires allemands de la proposition Grigg portant sur une « internationalisation des colonies » (56), et aussi ceux de la proposition Stachwell portant sur la création d'un « Pool » (57) de matières premières étaient bienveillants.

Par ailleurs, on sait que l'idée d'une coopération économique de l'Allemagne à l'exploitation de l'Afrique

(54) Voir *Spectator*, 14 février 1936.

(55) Voir le discours du comte Schewerin Von Krosigk, 16 mai 1936. (*Frankfurter Zeitung* du 17 mai). Voir « Rohstoffe und Kolonien », *Berliner Tageblatt* du 15 mai 1936. Voir « Rohstoffe und offene Tür », *Wirtschaftsdienst*, 22 mai 1936.

(56) V. *Frankfurter Zeitung* du 20 novembre 1936.

(57) V. dans *Bulletin de l'Eisen und Stahlwaren Industrie* (Barmen), 30 avril 1936, l'article de M. Schroder, « Pooling der Rohstoffe ».

n'a plus désormais la valeur d'une simple suggestion. On n'ignore pas le rôle que jouent les Allemands depuis quelques années dans certaines de leurs anciennes colonies. Au Cameroun britannique notamment, une importante population allemande est venue s'établir depuis 1927, et le commerce de l'Allemagne avec ces territoires (58) s'est accru au cours des derniers mois d'une manière considérable. Par ailleurs, on annonçait récemment que l'Allemagne avait obtenu de l'Italie la concession d'importants intérêts en Ethiopie, sans qu'aucune question de souveraineté politique fût soulevée, grâce à la création d'une Compagnie internationale à Charte. Une telle attitude est caractéristique. L'emprise de l'Allemagne en Abyssinie tendra sans doute à s'accroître. Il est vraisemblable qu'au cours des mois qui viennent, les dirigeants du Reich s'attacheront à obtenir l'octroi de concessions, l'ouverture de marchés privilégiés. Il faut s'attendre à ce que, dans le prochain avenir, l'Allemagne s'efforce de donner une plus large extension à sa politique nouvelle.

Or, le problème de la participation de l'Allemagne à l'exploitation de ressources naturelles a été posé avec une grande netteté par le Dr. Schacht, dans un article retentissant de la revue « Foreign Affairs », en janvier 1937. Lors du voyage de Lord Halifax à Berlin, en novembre 1937, le bruit avait couru d'une proposition nouvelle du Dr. Schacht ; le Dr. Schacht — qui venait d'ailleurs d'abandonner ses fonctions de Ministre de l'Economie Nationale — aurait défendu devant son interlocuteur un plan dont le dessein serait de permettre

(58) V. *infra*, III^e partie, chapitre II à propos de la non-discrimination dans les territoires coloniaux. La production allemande des bananes au Cameroun couvre actuellement plus de 40 % des besoins allemands, aux dires du journal *Der Deutsche Fruchthandel* de Dusseldorf du 9-1-1937.

une exploitation nouvelle de l'Afrique Centrale (Congo belge et colonies portugaises comprises), grâce à la création d'une vaste Compagnie Internationale à Charte, à l'activité de laquelle l'Allemagne participerait. De très vives protestations ont accueilli ce projet, particulièrement, comme il était naturel, en Belgique (59).

Il semble pourtant que les tentatives de cet ordre aient cessé d'être encouragées par le Gouvernement allemand (60).

Revendications de territoires. — a) La revendication territoriale paraît en effet, aujourd'hui, prendre le pas sur les revendications d'ordre économique.

Il est essentiel de remarquer que l'Allemagne borne désormais ses ambitions à l'Afrique.

Elle refuse de disperser à nouveau son activité dans une autre « *Weltpolitik* ». Suivant les avis de certains de ses conseillers militaires, elle abandonne au Japon les possessions qu'il avait conquises et oriente sa politique vers l'Europe Centrale, le Proche-Orient, le Continent noir.

Dans quelle mesure cependant est-il exact de dire que

(59) V. *infra*, « L'Attitude de la Belgique », p. 298.

(60) V. Les Revendications Coloniales allemandes, *Avant l'Orage*, par V. Agnès, *Afrique française*, août-septembre 1937. « En octobre (1936) il était à peu près décidé de faire aux questions coloniales une large place dans les négociations commerciales franco-allemandes. En janvier dernier, après l'« alerte marocaine » ces dispositions conciliantes se sont encore raffermies. L'idée de la collaboration européenne en Afrique chère à certains milieux de commerce et de l'industrie, allait prendre corps, dépouillée de sa gangue politique... Un appoint colonial à la production nationale était d'autant plus à souhaiter que la formule trouvée pour la création des sociétés mixtes était ingénieuse et ne demandait pas au Reich d'engager beaucoup de devises dans les exploitations envisagées. ...En avril les tendances extrémistes se raffermirent et en mai la situation s'est trouvée complètement renversée : il ne fallait pas « fixer » les revendications allemandes par quelque accord économique qui aurait pu ôter de la force aux réclamations ultérieures... »

l'Allemagne insistera pour recouvrer la possession du Tanganyika, devenu d'importance capitale pour l'Angleterre, depuis qu'une nouvelle route des Indes passe par le Cap ? Par ailleurs, la résistance violente du Dominion de l'Union Sud-Africaine à la rétrocession du Sud-Ouest africain allemand, incorporé dans l'Union au titre de cinquième Etat, n'incitera-t-elle pas l'Allemagne à abandonner pratiquement toute revendication à l'égard du transfert de ce territoire ?

En revanche, certaines propositions émises en Allemagne, se fondant sur la conviction que le retour au Reich de ses anciennes colonies ne lui apporterait que des profits insuffisants, réclament des territoires plus étendus.

On a souvent cité en France le plan remis à M. Hitler par M. Ulrich Noach, professeur à Francfort. Ce plan ne prétendait à rien moins qu'à demander la concession au Reich non seulement du Togo et du Cameroun, mais aussi de Madagascar, du territoire du Congo français jusqu'au lac Tchad, des territoires du Congo belge situé au nord du fleuve, y compris l'enclave portugaise, et enfin de la Guinée espagnole. Il est inutile de souligner que ce plan est sans valeur politique. Il ne faut accueillir de même qu'avec de grandes réserves les nouvelles d'après lesquelles le Reich songerait à réclamer la redistribution des colonies portugaises (61). Pendant quelque temps, les journaux allemands avaient entrepris d'assez vives campagnes au sujet du Portugal, opposant la richesse coloniale de ce pays à la pauvreté de la na-

(61) L'émotion a été vive à Lourenço-Marques, à la suite d'un article d'une revue allemande qui faisait allusion à une telle redistribution. Le consul allemand a dû alors préciser que l'article en question n'avait été en aucune manière inspiré par le gouvernement du Reich.

tion allemande. Depuis les récents événements d'Espagne cependant, depuis que le Reich a pris la décision de soutenir le mouvement du général Franco, cette campagne a cessé. Mais certaines nouvelles affirmaient récemment encore que l'Allemagne s'efforçait d'acquérir, par voie de cession, le territoire portugais de l'Angola. Ces nouvelles ont été régulièrement démenties par le gouvernement portugais (62).

Enfin, il ne faut pas oublier que l'Allemagne s'efforce depuis plusieurs années d'étendre ses intérêts aux Indes néerlandaises.

Des informations plus précises ont été parfois répandues : il ne semble pas que l'on puisse leur attacher une très grande valeur. D'après ces informations, les revendications de l'Allemagne porteraient sur la rétrocession du Cameroun et du Togo, sur la cession à bail de l'Angola et sur la demande de concessions économiques, notamment dans le Sud-Ouest Africain.

Ces informations déjà anciennes et qui n'ont pas, depuis qu'elles ont été données, reçu de confirmation, ne peuvent valoir qu'à titre de simple indication.

On annonçait l'an dernier (63) que la revendication allemande ne soulèverait la question de l'acquisition d'une souveraineté politique, au moins immédiatement, qu'au regard d'un territoire de très faible étendue.

b) Mais à quel titre l'Allemagne est-elle disposée à recevoir ses anciennes colonies ? Est-ce vraiment à titre de mandat de la Société des Nations ? De très nombreuses déclarations allemandes interdisent de l'affirmer.

(62) Voir *Le Temps* du 31 janvier 1937.

(63) Voir *Presse* du 7 février 1937.

M. Von Epp, au Congrès Colonial de Fribourg de 1935, a catégoriquement écarté l'idée d'une administration mandataire. Dans un article de l'*Afrika Nachrichten* de mai 1935, M. Ludwig Scholtz écrivait : « Nous voulons qu'on nous rende nos colonies, nous ne voulons pas les recevoir à titre de mandat » (64).

En mai dernier encore, la *Deutsche Allgemeine Zeitung* précisait : « Lorsque l'Allemagne entrera, elle aussi, dans la jouissance d'un marché préférentiel, les territoires devront être rendus en tant que colonies et non en tant que mandats ». Mais un article de la *Deutsche Kolonialzeitung* de M. Hans Reepen, le 1^{er} juillet 1935, était moins net. Il se bornait à faire allusion à la participation de l'Allemagne aux « œuvres de civilisation internationale ». M. Von Freytag-Loringhoven, au contraire, dans une conférence donnée à l'Académie de droit allemand, le 10 mai 1937, réclama nettement la disparition du régime des mandats, « une des impostures du Traité de Versailles » (65).

Certaines informations de presse ont annoncé que l'Allemagne, au cas où le principe d'une rétrocession de certains territoires serait reconnu, s'engagerait à respecter dans ces territoires le principe de l'égalité économique (66).

CONCLUSION

Le 21 novembre, le jour même où Lord Halifax quittait l'Allemagne, le Chancelier Hitler prononça à

(64) Voir sur ces points A. Lahaque, « L'Allemagne devant la question coloniale », *Revue Politique et Parlementaire*, novembre 1935.

(65) *Berliner Tageblatt*, 11 mai, matin.

(66) Voir *Presse* du 7 février 1937.

Augsbourg un important discours. Il déclara notamment (67) :

« Aujourd'hui, des pays étrangers n'aiment guère mentionner la question coloniale, mais dans un an, ils s'y habitueront. Dans trois ans, ils se rendront compte qu'il faut faire quelque chose et dans dix ans ils seront convaincus de la nécessité de prendre des mesures pratiques. L'essentiel est que l'Allemagne a maintenant une armée nouvelle et forte et qu'elle est déparée de son complexe d'infériorité ».

L'affirmation ainsi faite des caractères de la revendication allemande — rigidité de principe, souplesse et patience des méthodes — l'allusion au « complexe d'infériorité » nous paraissent souligner d'une manière particulièrement claire et franche les aspects actuels des exigences nouvelles du Reich. Peut-être n'est-il pas exact que l'Allemagne cherche seulement dans la *possession* de colonies, un nouveau *pouvoir* (68); il y a plus; il semble qu'il faille penser que, conformément à la conception qu'elle a toujours défendue à propos de la vie et de la mort des nations, l'Allemagne attend de *l'effort d'acquisition* même de colonies, le *sentiment* d'une puissance, la *conscience* d'une affirmation nationale.

(67) Nous citons d'après le texte transmis par les correspondants étrangers (*Le Temps*). Le texte publié par le *Berliner Tageblatt* du 22 novembre est un peu différent (V. *Bulletin périodique de la presse allemande*, n° 479).

(68) Cf. Harold Nicholson, *The Colonial Problem, International Affairs*, janvier-février 1938 «...What Germany wants, is power...» (p. 40).

CHAPITRE II

LES REVENDICATIONS DE LA POLOGNE (1)

AUTRES EXEMPLES D'EXIGENCES COLONIALES

Les revendications de la Pologne ont été exprimées dans les enceintes internationales à une date récente, au moment même où s'affirmait la prétention allemande.

Les manifestations de ces revendications remontent pourtant déjà à quelques années. En 1928, est fondée une « Association de pionniers coloniaux ». Dès 1930, la « Ligue Maritime et Fluviale » prenait le nom de « Ligue Maritime et Coloniale » et commençait, sous l'impulsion énergique du Général Orlicz-Dreszer, une vive propa-

(1) Les déclarations des autorités polonaises citées dans ce chapitre sont extraites d'un Recueil de documents relatifs à la politique coloniale établi par le Ministère des Affaires Etrangères de Pologne (ronéotypé), dont ce Ministère a bien voulu nous donner communication à Varsovie. En ce qui concerne la Ligue Maritime et Coloniale, nous avons extrait les indications données à ce chapitre d'une note que le Président de la Ligue, M. Debski, a eu l'obligeance de faire préparer pour nous. Sur la Ligue, on consultera aussi, en langue allemande l'article de M. A. Hahn, *Die polnische See-und Kolonialliga, Osteuropa*, novembre 1936. Peu d'études ont paru en langue française sur ces revendications polonaises. M. Louwers dans son étude sur le Problème colonial international, précitée, leur consacre quelques lignes. Voir aussi S. M. Teitelbaum, « La Pologne devant le problème colonial », *Europe nouvelle*, 12 décembre 1936. Sur le problème des matières premières, une importante étude de M. Stanislas Gryziewicz a paru à Varsovie en 1936 sous le titre « Problem zaopatrzenia surowcowego Polski ze stanowiska interesow obrony panstwa » (le problème de l'approvisionnement en matières premières du point de vue de la défense nationale), 110 p. Cette étude porte avant tout sur les aspects stratégiques du problème. (Compte-rendu dans le *Monde Slave*, avril 1937, p. 174).

gande en faveur de l'expansion polonaise outre-mer. En 1933 déjà, la thèse que nous exposerons plus loin d'après laquelle la prétention nouvelle serait liée en droit à la prétention de l'Etat allemand, par application de la théorie des successions d'Etats, était exprimée par le Prince Radziwill, président de la Commission des Affaires Etrangères à la Diète.

Mais c'est en 1936 et en 1937 que les manifestations de soucis nouveaux ont été les plus nombreuses et les plus vigoureuses. Les revendications de la Pologne à propos des matières premières et des colonies ont été exprimées par le Ministre des Affaires Etrangères, M. Beck, lors des débats au Sejm et au Sénat et à Genève en particulier par M. Adam Rose, vice-ministre du Commerce et de l'Industrie, et M. Komarnicki, au cours des discussions auxquelles donna lieu l'étude du problème de l'accès aux matières premières et du problème des migrations humaines. Elles ont été rappelées tout récemment encore à Varsovie, le 10 janvier 1938, par le Ministre des Affaires Etrangères, au cours de l'exposé fait par celui-ci devant la Commission des Affaires Etrangères de la Diète (2).

Bien qu'elle ait été, dans le temps, contemporaine de la revendication allemande, la revendication polonaise présente des caractères particuliers qui la différencient nettement de la précédente.

En premier lieu, la revendication polonaise ne peut parvenir à la précision — précision, on l'a vu d'ailleurs, très peu marquée déjà — de la revendication allemande, puisqu'elle ne porte sur aucun territoire déterminé a

(2) V. *Le Temps*, du 11 janvier 1938.

priori. Réserve faite de la thèse d'après laquelle l'Etat polonais, en qualité de successeur de l'Empire allemand pour les territoires de Posnanie et de Poméranie cédés au traité de Versailles, aurait, au cas d'une rétrocession au Reich de ses anciens territoires, à exercer des droits sur ceux-ci, la revendication polonaise ne s'oriente et ne peut s'orienter en aucune manière vers une direction fixe. Orientation d'autant plus difficile à préciser que les revendications « coloniales » polonaises comportent, sous un terme unique, l'énoncé d'exigences et d'ambitions de *caractères très divers*.

En second lieu, la revendication polonaise se trouve, beaucoup plus encore que la revendication allemande, liée, dans le pays d'origine même, à des préoccupations plus générales. L'expansion de la Pologne outre-mer est jugée non pas seulement comme une « exigence » imposée par l'économie, non seulement comme un acte politique — un acte de politique intérieure aussi bien que de politique extérieure — mais aussi comme un effort destiné à apporter à un peuple entier une sorte de *formation morale*. Le succès qui a accueilli les nouvelles propagandes coloniales donne à la revendication un aspect « populaire » que la revendication allemande ne présente aucunement au même degré.

Une même énergie — commandée avant tout par des soucis d'ordre psychologique — une même méthode, définissant une action intérieure et extérieure, se trouvent ainsi mises au service de revendications différant à la fois par leur nature et par leurs fins.

a) *Diversité des buts poursuivis.*

I. — Le Gouvernement polonais paraît avoir attendu tout d'abord d'une « expansion polonaise dans les terri-

toires d'outre-mer » une solution partielle, mais *directe* du problème de l'émigration.

L'émigration polonaise se trouve aujourd'hui pratiquement arrêtée. On sait l'importance qu'elle a longtemps revêtue. En 1913, on estime qu'il existait en Pologne plus de 400.000 émigrants *saisonniers* qui quittaient régulièrement la Pologne pour d'autres pays et en particulier pour l'Allemagne. Le nombre des émigrants se rendant vers les *pays d'outre-mer* se serait élevé à 250.000 personnes environ pour chaque année. En 1920, 116.000 Polonais auraient quitté leur pays. Le nombre des émigrants croît dans les années suivantes, atteint 127.000 en 1922 — 200.000 en 1924. Il décroît en 1925 à la suite de diverses circonstances, notamment la restriction imposée à l'immigration par les Etats-Unis ; mais pour un temps seulement : en 1929, le nombre des émigrants dépasse 240.000. Les restrictions imposées alors par le Canada, l'Allemagne et la Pologne à l'immigration polonaise freinent assez brusquement les départs. En 1931, pour 80.000 émigrants, on aurait compté 90.000 réémigrants ; en 1935, 53.000 émigrants en face de 55.400 réémigrants (3). Or, l'accroissement naturel de la population polonaise serait d'environ 400.000 âmes par an. Le *souci général* d'assurer à l'étranger, des possibilités d'emploi à la population excédentaire a conduit à rechercher dans quelle mesure les terres coloniales aujourd'hui inexploitées pourraient accueillir des travailleurs polonais.

Mais à ce souci général, se joint un souci *particulier*. Le Gouvernement paraît résolu à encourager l'émigration d'une partie au moins de la population israéliète résidant en Pologne.

(3) Exposé de M. Adam Rose, vice-ministre du Commerce et de l'Industrie, à la Commission d'Etudes du problème de l'accès aux matières premières de Genève.

L'émigration juive a été dirigée pendant plusieurs années après la guerre vers la Palestine. Aussi le Gouvernement polonais a-t-il suivi avec une particulière attention le cours des événements récents de Palestine ; M. Komarnicki représentant de la Pologne à la 6^e Assemblée de la Société des Nations, a déclaré le 6 octobre 1936 que son Gouvernement espérait que « ces événements n'auront aucune influence sur le développement de ce pays et ne diminueront en rien le rôle qu'il est appelé à jouer pour le peuple juif » et qu'il était heureux « d'apprendre que le Gouvernement britannique n'avait pas arrêté, à la suite des derniers troubles, l'immigration en Palestine ». En dépit de ces espérances, il a paru opportun aux autorités polonaises, sans se borner à orienter l'émigration juive vers la Palestine, de découvrir à cette émigration de nouveaux débouchés (4).

Rien ne permet d'attendre en effet que dans l'avenir, le problème juif puisse se poser avec une acuité moins grande. Bien au contraire : la situation matérielle et morale de la minorité juive ne peut manquer, il faut le prévoir, d'empirer dans les années prochaines.

Toute amélioration du niveau de vie des classes payannes a pour effet d'inciter un nombre croissant de jeunes Polonais appartenant à des familles d'agriculteurs à se diriger vers des professions commerciales. Comme en Hongrie, par ailleurs, le discrédit qui entourait jadis ces mêmes professions commerciales dans les milieux de la noblesse et de la bourgeoisie, s'efface. Pour l'accès à ces professions, remplies presque en totalité aujourd'hui par les israélites, commence une rivalité dont l'issue ne peut être que défavorable aux élé-

(4) Voir l'important article de M. Lahaque, « Colonisation Juive et Colonies françaises », *Afrique française*, janvier 1938, p. 6.

ments juifs. Il faut ajouter — et c'est là semble-t-il l'essentiel — que l'effort entrepris par l'Etat avec le dessein de centraliser, de coordonner et même de diriger l'activité économique du pays, la création en particulier de nouvelles institutions de crédit — crédit agricole, crédit artisanal — contrôlées par l'Etat ou les collectivités locales, de nouveaux régimes d'exploitation ou d'échanges — coopératives par exemple — la transformation ainsi de la fonction d' « intermédiaires » dans le milieu social polonais — aboutissent, au moins indirectement, à priver les Juifs de leurs emplois traditionnels et mettent en question l'existence même des jeunes générations israélites (5).

Aussi, le Gouvernement polonais a-t-il témoigné un intérêt tout particulier aux négociations entreprises avec le Gouvernement français, en vue de l'accueil, à Madagascar, d'une immigration de Juifs polonais (6).

D'autre part, lors des débats de la première sous-commission du Comité pour l'étude du problème des matières premières, M. Wagner a soumis un projet de résolution favorable à l'octroi aux pays surpeuplés, de concessions d'exploitation dans les territoires coloniaux, concessions qui permettraient, le cas échéant, l'emploi des excédents de main-d'œuvre dans ces territoires.

(5) Cf. l'exposé de M. Beck à la Commission des Affaires Etrangères du Sénat, le 18 décembre 1936 : « Une grande partie de la population juive qui assurait les moyens de subsistance à des familles en exerçant les fonctions de petits intermédiaires, se voit privée de ces moyens au fur et à mesure du développement économique des Etats particuliers, et se trouve dans l'impossibilité d'assurer des moyens d'existence aux jeunes générations. »

(6) Voir sur ce problème, *infra*, III^e Partie, chap. II et Lahaque, article précité. Lors des débats aux Communes le 26 janvier 1937, allusion avait été faite à la création d'un foyer national juif en Australie. L'idée d'une colonisation par des Israélites, de territoires dépendant de l'Afrique Equatoriale Anglaise (Ouganda, etc.) a été soutenue dans des congrès sionistes.

II. — En outre, le Gouvernement polonais attend de l'adoption d'une politique coloniale une amélioration de la situation présente du *marché des devises étrangères*. C'est là ce qu'on nomme le plus souvent « l'argument relatif à l'accès aux matières premières ».

L'industrialisation du pays, exige, a-t-on dit à Varsovie et à Genève, la poursuite simultanée d'une politique de *repliement* : politique destinée à développer dans la plus grande mesure possible les ressources nationales, et d'une politique *d'expansion* économique.

L'effort d'industrialisation se justifie, au moins en partie, par la conscience des difficultés auxquelles se heurte aujourd'hui l'émigration. La solution des problèmes de surpopulation doit être cherchée aujourd'hui dans la création d'emplois nouveaux à l'intérieur même de la nation. L'exécution d'ailleurs extrêmement lente de la politique de réforme agraire (7), a pour effet d'améliorer les conditions d'existence dans les régions agricoles ; mais le Gouvernement ne paraît pas disposé à poursuivre très avant cette politique ; il ne paraît pas disposé non plus à entreprendre l'assèchement des marais de l'Est, de la région de Pinsk ; les milieux militaires, en effet, ne se résignent pas à voir disparaître ces zones de marais dont l'existence facilite la défense de la frontière orientale de la Pologne. L'adoption d'une politique d'industrialisation permettra d'attirer vers les villes l'excédent de la population rurale.

Mais cet effort d'industrialisation risque de rendre plus difficile la situation du marché des devises. Il exige, en effet, un accroissement d'importations. L'im-

(7) V. Jacques Ancel, professeur à l'Institut des Hautes Etudes Internationales : « Crise polonaise ?, la question agraire et le mouvement paysan », *Politique Etrangère*, décembre 1937, p. 563.

portation des matières premières textiles a passé de 33 millions de zlotys à 47 millions en 1936 ; l'importation du cuivre de 11,5 millions de zlotys à 16 millions en 1936. Il faut certes tenir compte du fait que cet accroissement des valeurs à l'importation reflète la hausse du prix des matières premières au cours des années 1935 et 1936 ; néanmoins, l'accroissement en quantité demeure généralement assez sensible (8).

Dans le cas de la Pologne, par ailleurs, qui, jusqu'à ces derniers mois, devait importer une grande partie des *machines* nécessaires à ses travaux d'équipement, le passif de la balance des comptes se trouvait grevé d'un « poids » nouveau : cette « charge » est épargnée à l'Allemagne.

Situation du marché des devises d'autant plus difficile, a-t-on dit, que l'arrêt de l'émigration prive la Pologne du secours essentiel qu'apportaient, au regard de l'équilibre de sa balance des comptes, les envois de fonds des émigrants. On a évalué en Pologne à 400 millions de francs-or par an le montant des sommes envoyées par les émigrants polonais à leurs pays respectifs pendant les années d'avant-guerre.

Quelle que soit la valeur à attribuer aux raisons que l'on donne ainsi comme se trouvant à l'origine des difficultés d'approvisionnement de la nation en ressources naturelles, il semble que ces circonstances *générales* aient eu moins d'influence sur l'apparition de ces difficultés que certaines circonstances *spéciales*.

En particulier, on a fait observer en Pologne que le

		1935	1936
		—	—
(8) Exemples du	Cuivre.....	12.512	14.722
—	Zinc	922	1.343
—	Caoutchouc ...	4.377	4.871

solde disponible pour l'acquisition de matières premières coloniales s'était trouvé, au cours des dernières années, sensiblement réduit. La Pologne s'efforçait de rendre active la balance générale de ses échanges avec l'Europe de manière à disposer d'un excédent de devises suffisant pour payer les matières premières en provenance des pays tropicaux, — pays qui achetaient peu à la Pologne elle-même. L'excédent des ventes en Europe payait ainsi l'excédent des achats outre-mer.

Or, les accords d'Ottawa, en restreignant les possibilités d'exportation des pays agricoles polonais dans l'Empire britannique, la politique d'encouragement à l'agriculture méthodiquement poursuivie en Allemagne, le fonctionnement même d'accords de clearing liant la Pologne avec des nations industrielles, ont eu pour effet de diminuer l'excédent des ventes en Europe ou du moins de rendre dans divers cas plus difficilement disponible le montant du solde acquis. L'importation des produits coloniaux qui pourrait et devrait s'accroître se trouve ainsi aujourd'hui entravée. Il y a là pour la Pologne une situation nouvelle qui n'est pas sans présenter, il faut le reconnaître, certaines difficultés (9).

Aussi, en même temps qu'elle préparait les grandes lignes d'un plan tendant à assurer, grâce à une méthode de coopération des principales Banques Centrales, la mobilisation au profit des créanciers des arriérés « gelés » de clearing (10), la Pologne a-t-elle recommandé l'octroi dans les territoires coloniaux, de concessions à des entreprises polonaises avec le dessein d'assurer dans

(9) Sur le problème des relations commerciales de la Pologne avec l'Empire français, v. S. Rousselet, « Négociations commerciales franco-polonaise », *Europe Nouvelle*, 4 décembre 1937.

(10) Plan préparé par M. le Prof. Mlynarski, ancien vice-gouverneur de la Banque de Pologne, présenté par la délégation polonaise au Comité des Matières Premières de Genève.

ces zones, un certain *marché* à des produits polonais et de permettre ainsi, grâce à un accroissement d'exportation vers les pays tropicaux, une amélioration des conditions générales d'importation des produits de ces pays. C'est là, semble-t-il, le principal profit à attendre d'une participation à l'exploitation de territoires coloniaux.



Tels sont, présentés sans commentaires, les deux aspects actuels de la revendication polonaise, d'après les déclarations des membres du Gouvernement. La presse a exprimé parfois des exigences plus étendues : elle a parlé de l'acquisition par la Pologne de *territoires coloniaux propres*. Non qu'il s'agisse d'une revendication immédiate (11) : comment la Pologne si pauvre en capital exploiterait-elle aujourd'hui à elle seule une terre coloniale ? Mais la prétention ne sera sans doute pas abandonnée : on la verra reparaitre, il faut s'y attendre, au cours des débats portant sur un éventuel règlement colonial nouveau. L'espérance d'une acquisition — même lointaine — de territoires, fournit à la propagande un aliment. La revendication proprement *territoriale* permet de lier ainsi la prétention polonaise à la prétention allemande ; elle apporte à l'action extérieure comme à l'action intérieure de la Pologne, en faveur d'une politique d'expansion, une énergie nouvelle.

b) *Uniformité des méthodes employées.*

Si divers que soient les buts poursuivis par la Polo-

(11) V. Kuryer Warszawski, 7 octobre 1936.

gne, les méthodes employées pour les atteindre apparaissent semblables. Action intérieure d'une part, destinée à combattre l'opposition socialiste ou israélite aux doctrines nouvelles d'expansion, et à apporter au Gouvernement polonais pour sa politique nouvelle, l'appui d'une fraction importante de la population. Action extérieure d'autre part, liant d'une manière aussi étroite que possible, la revendication polonaise aux revendications présentées par d'autres pays.

I. — Le but de *l'action intérieure* est de diriger vers l'expansion coloniale les volontés d'affirmation et de sacrifice des jeunes générations polonaises, comme aussi leur espérance d'une meilleure prospérité.

L'outil pour cette tâche sera la Ligue Maritime et Coloniale (Liga Morska i Kolonialna) dont les origines remontent au lendemain de la guerre et dont le développement est récent.

La fondation de la Ligue remonte à 1918, à l'époque où la nation polonaise, prête à devenir un Etat, se préoccupait d'acquérir un accès à la mer et d'en organiser la défense. Une vingtaine de personnes fondèrent alors un groupement appelé « Bannière Polonaise » qui devint en 1919 la « Ligue de Navigation Polonaise » et en 1924 la « Ligue Maritime et Fluviale ». Il n'est pas douteux que la Ligue Maritime allemande, l'importante « Flottenverein » d'avant-guerre, servit de modèle à ces efforts nouveaux. Il s'agissait alors, pour les fondateurs du mouvement, en particulier le Vice-Amiral Porebski, d'attirer l'attention des premiers Gouvernements et surtout de la population divisée jusqu'alors en trois tronçons, sur l'urgence d'une politique *commune* destinée, grâce à l'amélioration du régime fluvial de la Pologne

et à la création d'un commerce maritime en particulier, à affirmer et à *assurer* le droit de la Pologne à devenir une nation maritime. La Ligue se préoccupa ainsi tout à la fois des problèmes que posaient l'aménagement de la Vistule et le développement des voies navigables, la construction d'un port polonais sur la Baltique à Gdynia, la défense — c'était là un point essentiel — de la situation de la Pologne à Dantzig.

C'est en 1930 que la Ligue prit le nom de la Ligue Maritime et Coloniale ; depuis lors, le nombre des adhérents s'est considérablement accru, passant de 40.000 en 1930 à 70.650 en 1933, 295.892 en 1935, 535.237 en 1936, en même temps que se perfectionnaient et l'organisation et les procédés de propagande de la Ligue transformée.

L'originalité de l'*organisation* actuelle de la Ligue réside dans l'étendue et la nature des appuis qui lui sont accordés.

Comme les Comités d'action créés au cours de la guerre en vue de la création de « légions polonaises », la Ligue s'efforce d'atteindre et d'intéresser à son activité les colonies polonaises établies à l'étranger. L'influence de la Ligue s'étend ainsi non seulement dans les grandes villes, non seulement dans les campagnes polonaises — où 4.000 groupements locaux ont été organisés — mais jusqu'aux Etats-Unis et en Amérique du Sud.

Par ailleurs, et bien que la Ligue n'ait pas été organisée, en principe, sous forme d'une organisation d'Etat — afin de permettre à son action la souplesse nécessaire — elle entretient des relations étroites avec le Gouvernement (12). C'est une décision du Conseil des

(12) La Ligue s'était longtemps plainte de l'indifférence des Gouvernements à son égard (v. Teitelbaum, « La Pologne devant le problème colonial », *Europe Nouvelle*, 12 décembre 1937).

Ministres qui, en janvier 1933, confia à la Ligue le soin d'organiser et de gérer un « Fonds de défense maritime » (13) chargé de recueillir des sommes affectées à la construction de navires de guerre. Un sous-marin, « L'Aigle », fut construit ainsi à la suite de la souscription nationale, qui rapporta environ 5 millions de zlotys. La Ligue gère en outre, dans des conditions semblables, un « Fonds d'Activité Coloniale ».

Il résulte de ces circonstances que ses *moyens d'action* sont déjà considérables. Le budget de la Ligue s'élevait en 1935 à 1.935.000 zlotys, dont près de 95 % étaient consacrés aux dépenses de propagande générale de la Ligue.

Les *procédés de propagande* ont été établis en tenant compte du tempérament polonais, avec le souci essentiel de donner à la politique d'expansion maritime et coloniale de la Pologne, une fonction *sociale*, une fonction *psychologique* et morale.

Aussi la Ligue ne se borne-t-elle pas à éditer des publications régulières et des tracts. Cet aspect de son activité est pourtant important : l'organe officiel de la Ligue est la publication intitulée : « Morze » (la Mer) dont le tirage atteint 178.000 exemplaires ; en outre, la Ligue édite une revue d'aspect plus austère, « Sprawy Morskie i Kolonialne » qui tient les Polonais au courant des découvertes récentes des diverses sciences coloniales et, en outre, les renseignent sur l'état actuel des discussions internationales à propos des redistributions de territoires ; cette revue tirerait à 8.000 exemplaires. La Ligue publie un périodique mensuel destiné particulièrement aux ouvriers et paysans, largement distribué

(13) Désigné souvent, dans les articles de presse, sous les abréviations F.O.M. (Fundusz Obrony Morskiej).

(« Polska na Morzu ») dont le tirage atteindrait 250.000 exemplaires. La Ligue offre au public en outre de très nombreuses études, illustrées, dont les titres suffisent à évoquer les tendances : « la Mer comme source de la puissance de la République », « de la Mer à l'Océan, de notre Côte aux Colonies », etc...

Mais l'effort de la Ligue est plus ample. La Ligue tend à jouer le rôle que remplissent dans d'autres pays, les organismes destinés à donner à la jeunesse, une formation morale.

La Ligue organise chaque année, à Gdynia, en présence de plusieurs hautes autorités de la République, une « fête de la Mer ». Un puissant concours de foules est assuré à cette cérémonie, à laquelle on entend donner, comme jadis à Venise, la valeur d'un symbole, le symbole de l'union de « la Pologne et de sa Mer ».

La Ligue attire dans des formations diverses — groupes d'écoles, en particulier, créés avec l'autorisation du ministre des Cultes — un nombre important de jeunes gens, en qui elle s'efforce d'éveiller un intérêt nouveau pour les soucis d'expansion maritime ou coloniale du pays. Des camps sont établis chaque année, en principe au bord de la mer ; à défaut de mer — le rivage est trop étroit pour permettre à tous les camps d'y séjourner — on met à profit les lacs nombreux dans le Nord de la Pologne.

Ainsi s'accomplit le programme tracé par le Général Orlicz Dreszer, mort récemment, ancien Président de la Ligue, et que le Général Sosnowski rappelait dernièrement en ces termes : « Le Général Orlicz Dreszer rêvait d'un nouveau type de pionnier..., le vainqueur des mers et d'océans, des insectes et de la malaria : il rêvait d'un Polonais qui bâtirait des ponts, construirait

des barrages, et partout tiendrait bien haut la bannière du nom polonais ».

II. — L'action de la Pologne à *l'extérieur* paraît inspirée du souci de tenir prête, d'une manière permanente, une revendication formulée en termes généraux, destinée à devenir plus précise et plus ferme si les circonstances semblent favorables.

Pour être prête à demander une part dans un règlement colonial nouveau, la Pologne doit tout d'abord former à l'extérieur, dans les pays d'outre-mer, le futur « personnel colonial » de la nation. Le Gouvernement s'est efforcé d'encourager la création de « fermes modèles » au Libéria et au Brésil, établies grâce à l'octroi de concessions. La Ligue Coloniale a apporté ici son concours et grâce au Fonds d'Action Coloniale, la colonisation polonaise au Parana, en particulier, a pu être l'objet d'une vive sollicitude (14).

Il faut, en outre, trouver à la volonté d'expansion outre-mer, des fondements assez précis pour que la revendication polonaise apparaisse dans les discussions futures, liée à des prétentions étrangères que les circonstances ont pu ou pourraient éventuellement favoriser.

C'est à ce souci qu'il faut rattacher, semble-t-il, la thèse d'après laquelle la revendication polonaise se trouverait fondée, en droit, sur la considération des rapports juridiques qui unissent aujourd'hui l'Etat polonais et l'Etat allemand à la suite de la cession par le Reich, au traité de Versailles, d'une fraction de son territoire au nouvel Etat. Appliquant la théorie si discutée en droit international, des successions d'Etat, l'Etat po-

(14) Cf. sur ce point Hahn, article précité.

lonais affirmerait une prétention sur les acquisitions éventuelles de l'Etat allemand en Afrique au cas d'une restitution au Reich de ces territoires. Cette théorie, vivement combattue en Allemagne, paraît avant tout *politique*. Elle n'a pas, à notre connaissance, été exposée jusqu'à présent par un Membre du Gouvernement (15). La Pologne s'intéresse particulièrement au Cameroun : dans la découverte de ce territoire, un rôle important avait été joué par un Polonais, l'explorateur Scholz-Rogodzinski : un lien au moins « moral » s'est trouvé ainsi créé entre le Cameroun et la Pologne (16).

Enfin, on l'a vu, la Pologne a pris une grande part aux travaux du Comité des Matières Premières de Genève et ne manquera pas, dans les mois qui vont suivre, d'attirer l'attention des Gouvernements étrangers sur les aspects économiques et démographiques de ses prétentions. C'est à quoi s'appliquait déjà, il y a quelques jours à peine, le Ministre des Affaires Etrangères (17).

*
**

Ici encore il faut, on le voit, prendre en considération, non pas seulement les éléments de la thèse coloniale elle-même — on a vu combien ces éléments étaient divers — mais aussi la *fonction* que la revendication même est appelée à remplir. L'adoption d'une politique de « revendications coloniales » aide à atténuer les conflits intérieurs que provoque aujourd'hui la discussion du sort de la ville de Dantzig et de l'avenir de la ré-

(15) Elle a été exposée en 1933 par le Prince Radziwill alors Président de la Commission des Affaires Etrangères de la Diète.

(16) Sur une prétention de la Pologne sur le Tanganyika, v. Teitelbaum, article précité.

(17) Discours du 10 janvier 1938 à la Commission des Affaires Etrangères de la Diète.

forme agraire (18). Elle tend à cimenter la nouvelle nation en liant ses classes et ses régions dans la conscience d'une destinée commune.



Sans présenter des revendications aussi nettes dans les enceintes internationales, divers pays se sont préoccupés récemment d'étudier les moyens les plus propres à leur assurer une éventuelle participation dans l'exploitation de territoires d'Outre-Mer.

On peut citer à cet égard des déclarations émanant de personnalités norvégiennes (19), danoises (20), suisses (21).

Il faut rappeler en outre que sous l'impulsion du Chancelier Dollfuss, une Société Coloniale a été fondée en Autriche (22) en 1933.

Les aspirations coloniales en Autriche sont fondées sur le désir de « résoudre d'une manière radicale le problème du chômage ». La Société Coloniale se bornerait à demander l'octroi de « zones de concession » dont le régime économique général et en particulier le régime monétaire serait établi en liaison avec la Métropole, en l'espèce l'Autriche. Un « Corps de Travailleurs Volontaires » destiné à fournir de futurs colons serait créé en Autriche : les colons, recrutés dans la métro-

(18) V. Jacques Ancel, article précité de la revue *Politique Etrangère*, décembre 1937.

(19) Cf. Louwers, *op. cit.*, p. 8.

(20) *Ibid.*

(21) Paul Wiesendanger, *Auch die Schweiz hat Kolonialansprüche anzumelden, Nationale Hefte*, févr.-mars 1937, p. 552.

(22) V. *Austria and the Colonial Problem*, par le Dr Stephan Verosta, (Conférence des Hautes Etudes Internationales, Paris, 1937, *Memorandum autrichien* n° 8).

pole, demeureraient ainsi sous la protection des autorités autrichiennes, et soumis au droit autrichien.

Aussi les efforts de la Ligue devraient-ils porter avant tout sur l'octroi de concessions dans les colonies dites de peuplement (ou plus exactement, d'après l'expression que recommande le professeur Maunier, d'habitation) plutôt que dans les colonies d'exploitation.

En fait, le directeur actuel de la Société Coloniale autrichienne est personnellement favorable à la formule des Compagnies Internationales à Charte (23). Le projet de création d'une pareille Compagnie autrichienne est actuellement à l'étude (24).

Il ne semble pas pourtant que l'activité de la nouvelle Société Coloniale puisse être aujourd'hui considérée comme ayant une importance politique (25).

(23) La thèse du Dr Dechant, directeur de la Société Coloniale autrichienne, a été exposée dans une brochure : *Die Kolonialaktiengesellschaft, der Weg zu Oesterreichs Ausserkolonisation*, Vienne, Oesterreichischer Wirtschaftsverlag et Berlin, Hayman Verlag, 1936.

(24) Les études effectuées en Autriche auraient porté sur les possibilités de colonisation à Madagascar et plus récemment en Ethiopie.

(25) L'Autriche n'a guère de tradition coloniale. Au XVIII^e siècle, la monarchie des Habsbourg avait pendant un certain temps soutenu les entreprises des Pays-Bas autrichiens sur la côte de Coromandel. Ces entreprises paraissaient prospères : mais il est intéressant de rappeler que Charles VI, soucieux d'assurer la reconnaissance de la Pragmatique Sanction, ordonna la dissolution de la Compagnie, dont l'activité avait rencontré l'hostilité de l'Angleterre et de la Hollande. Des entreprises fondées sous le règne de Marie-Thérèse et de Joseph II n'eurent qu'une activité fort brève. Il faut attendre l'extrême fin du XIX^e siècle pour voir surgir à nouveau en Autriche un souci d'expansion coloniale : une Association Coloniale fut fondée en 1894. Pratiquement la création d'un établissement autrichien à Tien-Tsin fut le seul résultat de ses efforts. L'Autriche-Hongrie fut plus heureuse dans ses expéditions polaires qui aboutirent à la découverte de l'île François-Joseph et à l'équipement de stations météorologiques dans l'île Jan Mayen, à l'est du Groënland. (L'île François-Joseph appartient aujourd'hui à la Russie, l'île Jan Mayen à la Norvège). Sur tous ces points, on consultera l'intéressante étude de M. Verosta, précitée).

CHAPITRE III

L'ATTITUDE DE LA GRANDE-BRETAGNE ET DES DOMINIONS

Avec brutalité, la conquête de l'Abyssinie a éveillé en Angleterre une anxiété : l'équilibre des forces dans le monde était-il menacé par la « révolte des pauvres » ? Des guerres pouvaient-elles naître de simples « revendications de matières premières » ? Il fallut, avec hâte, non pas seulement s'adapter à une situation de fait, transformée, mais encore et surtout s'habituer à vivre avec une inquiétude nouvelle.

Le temps pressait, on alla droit au but. L'intérêt se porta, sans retard sur ces problèmes de matières premières et de population, ces problèmes jusque-là — à tort, déclara-t-on — négligés. Intérêt, comme il était normal, d'autant plus vif que les discussions étaient moins précises, et qu'ainsi les opinions les plus diverses pouvaient aisément se donner libre cours.

Ces discussions pourtant ne devaient pas tarder à se préciser. L'Italie une fois satisfaite, au moins à titre provisoire, seul demeurerait le problème allemand. Problème qui n'était plus vague, ni incertain : l'exigence allemande posait le problème du transfert des mandats, le problème d'une répartition nouvelle de l'Afrique.

Inquiète après la guerre éthiopienne, l'Angleterre eut le loisir de se ressaisir. L'ambition de l'Allemagne à l'égard de l'Afrique s'affirma à Nüremberg, en septembre 1936, au moment où, de fort mauvais gré, l'Anglais se décidait à réarmer. L'amertume dès lors fut moins souvent exprimée que la fermeté : déçue à l'égard de l'Europe, l'Angleterre devenait à nouveau confiante envers elle-même.

1. — L'INQUIÉTUDE APRÈS LA CONQUÊTE ABYSSINE.

LA MOTION LANSBURY.

a) *Anxiété de l'opinion publique.* — L'anxiété de l'opinion publique put être mesurée lors d'un débat à la Chambre des Communes, au début de février 1936, sur la motion présentée par M. Lansbury, réclamant la convocation d'une Conférence économique mondiale destinée à aborder le problème de la répartition internationale des matières premières.

Quels sont alors les milieux favorables à l'*examen* des revendications des nations insatisfaites ?

Pour certains milieux, l'intérêt accordé à ces revendications est né de la considération de la *personne des demandeurs*. Parmi ces demandeurs, en particulier, se trouve l'Allemagne. Il était naturel que les milieux, *a priori* hostiles à toute politique anti-allemande et, dans une certaine mesure, directement favorables à une politique pro-allemande, se fussent préoccupés d'examiner et de soumettre à discussion les thèses des hommes d'État du Reich.

Parmi ces milieux, on doit citer tout d'abord les mi-

lieux « Black Shirts », partisans du mouvement de Sir Oswald Mosley. On doit citer ensuite et surtout les milieux dits d' « extrême-droite » dont les opinions sont exprimées par la presse de Lord Rothermere le *Daily Express*, le *Daily Mail*, le *Sunday Dispatch*. De très nombreux articles ont été consacrés dans les colonnes de ces journaux aux revendications de l'Allemagne. Enfin, certaines personnalités favorables à l'Allemagne ont adopté fréquemment dans la presse anglaise les thèmes familiers à la propagande allemande (1).

On ne peut oublier que ces cercles sont en même temps les cercles les plus favorables à l'affermissement de la politique d'Empire.

Pour d'autres milieux, très différents des précédents, l'intérêt accordé aux revendications des nations insatisfaites ne saurait s'expliquer par la considération de la personne même des demandeurs : au contraire, ces milieux seraient *a priori*, hostiles à toute politique prohitlérienne ou pro-mussolinienne. Cet intérêt résulte de l'objet même de la discussion. Il s'agit ici des milieux libéraux et travaillistes. Matières premières, régimes coloniaux, politique économique internationale, autant de problèmes à l'égard desquels ces milieux « possèdent une opinion » une thèse, qu'il voudraient voir le plus rapidement possible, triompher. La revendication allemande leur fournit une occasion propice pour exposer leurs vues et pour souligner à propos d'une difficulté précise, les erreurs qu'ils reprochent à la politique de leurs adversaires. Pacifistes, ces milieux sont par ailleurs disposés à recommander l'adoption de mesures de

(1) Voir en particulier les articles de M. Dawson et ses lettres au *Times* ; M. Dawson auteur de divers livres sur l'Allemagne, est docteur « *honoris causa* » de l'Université de Kœnigsberg.

concession qu'exige le souci de sauvegarder la paix internationale.

C'est de ces milieux que viennent les propositions relatives à la création d'un contrôle international des matières premières, à l'extension du régime des mandats, à l'internationalisation des régimes coloniaux, etc. (2).

Enfin, on doit mettre à part l'opinion professée par M. Lloyd George, d'après laquelle une redistribution de territoires au profit de l'Allemagne serait une mesure nécessaire, et d'après laquelle cette redistribution devrait porter sur les territoires coloniaux des petites nations européennes.

En face de ces milieux favorables non certes à l'adoption, mais à la discussion de la thèse allemande, des personnalités appartenant aux milieux conservateurs « modérés » refusent avec fermeté toute concession à l'Allemagne en particulier, en matière coloniale. Parfois, ils se bornent à invoquer, pour justifier leur attitude, la légitimité indiscutée de la souveraineté de l'Angleterre sur les territoires soumis à son autorité. Quelquefois, ils font appel à des considérations humanitaires et fondent leur opposition à la thèse allemande sur le seul souci du bien-être des indigènes dans les colonies. Plus généralement et d'accord en cela avec des libéraux modérés, ces conservateurs se montrent hostiles à toute politique de concession à l'Allemagne, au moment même où la sécurité de la Grande-Bretagne, pour la première fois de son histoire, cesse d'être à l'abri d'une agression européenne. Formés à l'école du libéralisme international — même si aujourd'hui ils

(2) Voir *infra*, les parties de notre étude consacrées à ces propositions (III^e partie, chap. II).

abandonnent certaines des conclusions de ces thèses — ils insistent les uns et les autres sur la faiblesse des arguments économiques apportés par l'Allemagne à l'appui de sa demande.

Peut-être craignent-ils avant tout d'encourager l'anormale politique économique du Reich — politique qu'ils jugent condamnable d'une manière générale et particulièrement préjudiciable aux intérêts de la place de Londres et de l'ensemble de l'Empire britannique — en facilitant sans poser de conditions, l'approvisionnement du Reich en matières premières.

b) *Hésitation du Gouvernement.* — A la suite du voyage de Sir John Simon, alors chargé du Foreign Office, à Berlin en mars 1935, des déclarations catégoriques avaient été faites aux termes desquelles l'éventualité d'un transfert de mandats ne pouvait faire l'objet d'aucune discussion.

Depuis que cette attitude extrêmement nette avait été adoptée, les déclarations de divers membres du gouvernement britannique avaient paru s'inspirer de considérations nouvelles.

1. En particulier, on sait qu'un des membres du gouvernement, Sir Samuel Hoare, alors ministre des Affaires Etrangères, avait pris l'initiative, dans son discours de Genève du 11 septembre 1935, d'une *dissociation* des problèmes posés par la revendication des nations insatisfaites.

On sait que, dans ce discours, Sir Samuel Hoare écartait l'idée d'une redistribution de « territoires », mais préconisait l'étude d'une *redistribution des matières premières coloniales*. On a souvent considéré que

cette initiative était due à Sir Samuel Hoare personnellement et à son entourage. Elle ne paraît pas avoir été précédée d'études économiques générales des problèmes posés. Cependant, l'Empire pouvait être jugé comme devant se montrer *a priori* favorable aux mesures qui, en facilitant l'acquisition par l'Allemagne des matières premières coloniales, permettrait par là même aux pays producteurs de matières premières, tels que les Dominions, d'écouler à nouveau leurs produits vers l'Europe centrale.

2. Par ailleurs, en ce qui concerne le *problème même du transfert des mandats*, les déclarations du Gouvernement semblaient perdre de leur vigueur primitive. Fréquemment sollicité aux Communes par des conservateurs tels que M. Amery, Sir Austen Chamberlain, M. Winston Churchill, de préciser l'hostilité du Royaume-Uni à d'éventuelles redistributions territoriales, le Gouvernement s'est borné à rappeler que la « question n'était pas actuelle », et qu'il n'était pas disposé à la soulever lui-même si d'autres nations ne l'évoquaient pas (3).

En particulier, le 1^{er} avril, en réponse à une question d'un député libéral, M. Eden répliquait : « Je rappelle que le Premier Ministre a donné le 13 décembre dernier, en réponse à une question de M. Wedgwood, l'assurance qu'aucun territoire sous mandat... ne saurait être transféré de la souveraineté britannique sans que la plus complète attention fût portée aux intérêts de toutes les parties de la population se trouvant dans ces territoires ».

(3) Déclarations de M. Baldwin et des divers membres du gouvernement. V. *Bulletin of international News*, 9 mai 1936. Mandated Territories, Considerations regarding transfer,

En juillet 1936, cent-vingt membres de la majorité, parmi lesquels se trouvaient M. Amery et M. Austen Chamberlain présentaient la motion suivante : « En raison de l'incertitude qui règne dans l'Empire et de la propagande sans cesse croissante que l'Allemagne répand en Afrique et ailleurs, la Chambre est d'avis qu'avant les vacances le Gouvernement de Sa Majesté devrait réaffirmer explicitement qu'il fait sienne la déclaration faite en mars 1935 par Sir John Simon », exprimant ainsi le refus de soumettre à une discussion, quelle qu'elle fût, le transfert d'un territoire. Le Premier Ministre répondit alors, le 27 juillet, que la question serait traitée ultérieurement ; un peu plus tard, en effet, M. Anthony Eden faisait, à propos de ces problèmes, d'importantes déclarations. Il rappelait qu'aux graves questions soulevées par les revendications coloniales allemandes, le Gouvernement anglais n'avait pu trouver de solution. Il espérait que « en conséquence, en présence de tant d'autres problèmes internationaux qui demeurent posés, mais dont le règlement a fait de sérieux progrès durant les jours qui viennent de s'écouler, on ne désirera, dans aucun parti, introduire dans les discussions des motifs nouveaux de divergence ». Ces déclarations n'ont pas satisfait certains membres de la majorité, tels que M. Chamberlain, qui ont manifesté le regret que l'incertitude de l'attitude anglaise et son absence de fermeté aient fortifié des revendications qui naguère encore demeuraient sans vigueur, de sorte qu'en définitive l'Angleterre se voyait réclamer ou bien une redistribution de territoires, ou bien une « compensation » (4).

(4) V. à propos de cette séance H. Labouret, *Afrique française*, novembre 1936.

On voit qu'au début de l'été 1936, les déclarations gouvernementales cessaient d'avoir le caractère catégorique qu'elles possédaient auparavant.

2. — LA FERMETÉ APRÈS LES DISCOURS DE NUREMBERG.

LE CONGRÈS DE MARGATE.

Au cours des mois de novembre et décembre 1936 on constate un *renforcement notable de l'hostilité anglaise* à l'égard des transferts de territoires.

1. D'une part, les tentatives faites en 1935 pour écarter la thèse d'une redistribution de *territoires coloniaux*, par la proposition d'une redistribution de *matières premières coloniales*, semblent moins favorablement accueillies encore qu'elles ne l'avaient été à l'origine. Il apparaît que la dissociation tentée entre le problème des colonies et le problème des matières premières n'a pas eu pour effet d'atténuer si peu que ce fût l'acuité des revendications allemandes. Par ailleurs, la formule générale « redistribution de matières premières coloniales » utilisées par Sir Samuel Hoare n'a pas, après plusieurs mois, reçu encore de signification précise.

Sans doute, à Genève, en septembre, M. Eden reprend la proposition de Sir Samuel Hoare, mais il en modifie assez sensiblement les termes. Il ne s'agit plus désormais d'une « redistribution » des matières premières, mais de la recherche d'une « égalité d'accès » aux matières premières. Par ailleurs, l'enquête nouvelle ne serait plus limitée aux seules matières premières coloniales, mais s'étendrait à toutes les matières premières essen-

tielles. Toute préoccupation de « règlement colonial » est donc écartée des propositions nouvelles ; ces propositions plus générales ont pour dessein d'améliorer dans l'ensemble les échanges économiques internationaux.

Le Comité dont la réunion avait été décidée à Genève, en septembre, sur la proposition de M. Morrisson, n'a pu avoir pour tâche de lier le problème des matières premières au problème colonial.

2. D'autre part, et surtout, l'attitude du Congrès Conservateur de Margate, en octobre, en écartant à l'unanimité l'idée d'une discussion de la thèse allemande, donne une vigueur nouvelle à la résistance anglaise.

Une motion à ce Congrès, déposée par M. Sandys, était ainsi rédigée : « La Conférence invite le Gouvernement de Sa Majesté, afin de dissiper les graves anxiétés de l'Empire et les dangereuses espérances de l'étranger, à donner l'assurance que la déclaration faite en mars 1935 au Chancelier allemand par Sir John Simon, alors secrétaire pour les Affaires Etrangères — d'après laquelle la cession d'un territoire sous mandat n'était pas une question susceptible de discussion — représente encore l'attitude inchangée du Gouvernement de Sa Majesté ». Un rapport, rédigé par M. Sandys, critiquait les arguments de la thèse allemande et attirait l'attention sur les dangers très graves qui pouvaient résulter pour l'Angleterre de l'acquisition par l'Allemagne de positions stratégiques importantes. Certaines personnalités du parti conservateur tentèrent non pas de modifier les dispositions mêmes de la motion, mais d'atténuer, dans une certaine mesure, le caractère catégorique de sa forme. Ces personnalités auraient voulu qu'on s'efforçât « de ne pas créer de nouvelles causes de gra-

ves difficultés entre les nations, alors que tant de problèmes attendent leur solution ». Toutes réserves, pourtant, furent écartées par le Congrès.

Cette attitude fut généralement approuvée en Angleterre. Les milieux libéraux manifestèrent le regret, cependant, qu'une fin de non-recevoir aussi absolue eût été opposée à l'Allemagne par des personnalités qui demeureraient par ailleurs si fermement favorables à une politique impériale. Le 24 octobre, l'*Economist* écrivait : « La première chose pour Hitler, s'il s'engage sur le chemin de la guerre est d'obtenir de la France et de l'Angleterre les mains libres à l'est et au centre de l'Europe... Si nos conservateurs ont simplement repoussé le Führer vers cette voie dangereuse, ils ont rendu un mauvais service à l'Angleterre, aussi bien qu'à l'Europe elle-même. Il est d'une importance vitale que M. Baldwin ne considère pas la résolution du Parti Conservateur et la réponse allemande comme une excuse pour abandonner les tentatives de trouver une solution au problème colonial... Si nous poussons les Allemands à lutter une fois de plus pour conquérir l'hégémonie du monde, ils ne se borneront pas à reprendre leurs anciennes colonies. Ils se saisiront de l'Empire colonial britannique tout entier ». Mais le discours violent du général Goering du 28 octobre, accusant l'Angleterre, en termes jugés injurieux, d'avoir « volé » les colonies allemandes, indisposa peu après l'ensemble de l'opinion. Diverses causes ainsi vinrent renforcer une hostilité qui, à la fin de l'année, se trouva à la fois accrue et étendue (5).

Cet article de l'*Economist* posait déjà en termes clairs

(5) Parmi ces causes, on peut citer les difficultés subies par divers milieux favorables à l'Allemagne au moment de l'abdication du roi Edouard VIII.

le problème même qui a fait l'objet, pendant ces derniers mois, en Angleterre des discussions les plus vives. A lire les récentes études anglaises, on reconnaît combien a été profonde l'évolution des milieux qui, en février 1936 et au lendemain de la conquête éthiopienne, paraissaient avant tout préoccupés de rechercher les solutions *économiques* les plus propres à satisfaire par voie pacifique les besoins des nations « insatisfaites » et appellent aujourd'hui l'attention avant tout sur les problèmes *politiques* que pose un règlement général.

Ainsi les discussions qui se sont poursuivies récemment en Angleterre à propos des exigences de la sécurité européenne ont-elles fait apparaître au regard du problème particulier des *colonies*, des tendances nouvelles parfois inattendues. La fermeté se trouve parfois encouragée, dans les milieux les plus inclinés à l'indulgence. Ailleurs, au contraire, l'idée d'un « règlement colonial » paraît en progrès.

Les travaillistes, tout d'abord — c'est là un signe caractéristique de cette évolution — qui avaient, par la motion Lansbury, réclamé en 1936 la discussion générale de la question des matières premières, déplorent l'attitude de l'Allemagne au regard du problème particulier des colonies et des problèmes généraux de la sécurité : « C'est maintenant le tour des colonies, écrit le *Daily Herald*. Y aura-t-il d'autres revendications ensuite ? Et lesquelles ?... Cette demande de restauration de l'empire colonial, on ne nous dit pas non plus comment elle sera présentée, comme une exigence péremptoire qui pourrait être un jour appuyée par une menace de guerre ? Comme un simple détail dans un règlement d'ensemble amiable ? »

Les cercles dits « d'extrême droite » pourtant géné-

ralement favorables aux thèses allemandes, mais en même temps défenseurs ardents des politiques impériales, ne dissimulent pas combien à tout prendre, ils préféreraient à une expansion de l'Allemagne outre-mer une extension d'influence en Europe même. Sous le titre : « Non, merci, Monsieur Hitler », M. Franck Owen opposait à l'Allemagne dans le *Daily Express*, du 1^{er} février, une fin de non-recevoir. Le même *Daily Express* était, le lendemain, particulièrement catégorique et franc : « En ce qui concerne Dantzig, Memel, Malmédy ou Moscou, Hitler peut demander tout ce qu'il veut sans que notre pays s'en préoccupe. Mais lorsqu'il nous demandera nettement nos colonies, il peut s'attendre à ce que nous répondions nettement : « non ».

Mais, à l'inverse, le souci de parvenir à un règlement européen — jugé nécessaire pour donner aux politiques de sécurité un fondement nouveau — incite d'autres milieux à souhaiter une attitude nouvelle au regard des revendications coloniales allemandes.

Dans les colonnes des journaux britanniques, diverses personnalités, M. Joelson, directeur d'une revue de politique africaine, le colonel Meinertzhagen, Lord Buxton, déclarent se refuser à l'intransigeance. Les revues libérales, le *New Statesman and Nation*, le *Times and Tide* examinent les conditions d'un transfert de territoires. Lord Elibank, dans une lettre au *Times* (6), s'efforce de réfuter les thèses « économiques » du Dr. Schacht, mais il n'écarte pas pourtant l'éventualité d'un règlement. Il préconise la création d'une Commission Internationale composée de toutes les nations coloniales. Il envisage la cession à l'Allemagne de certains de ses anciens territoires — le Cameroun, le Togo, Samoa, la

(6) *Times*, 5 janvier 1937.

Nouvelle Guinée — à l'exclusion du Sud-Ouest africain et du Tanganyika. Sir Claud Russell, ancien ambassadeur de Grande-Bretagne à Lisbonne, proposait dans une lettre publiée par le *Times*, le 3 février dernier, de céder à l'Allemagne diverses zones appartenant aujourd'hui à l'Angleterre, à la France, à la Belgique et au Portugal, à savoir une partie de la Nigéria, du Cameroun, du Congo belge et de l'Angola (7).

Enfin, le *Manchester Guardian* reprenait ses efforts en vue d'élaborer un régime colonial nouveau, préparant la voie à une administration internationale (8).

3. — LA VOLONTÉ D'APAISEMENT EUROPÉEN ET LA CRISE D'EXTRÊME-ORIENT.

LA VISITE A BERLIN DE LORD HALIFAX.

Plus forte depuis son effort de réarmement, mais inquiète du développement du conflit en Extrême-Orient et des menaces qui pèsent sur la Méditerranée, l'Angleterre témoigne aujourd'hui du désir de parvenir en Europe à un apaisement dont sinon exactement le signe, du moins le moyen serait l'apaisement des angoisses et des ambitions de l'Allemagne, la « cautérisation » ainsi des blessures anciennes. La préoccupation d'un règlement européen, et avant tout, d'un règlement anglo-italo-allemand, paraît avoir dominé les actes récents de la politique anglaise : c'est à ce souci que semble bien

(7) Dans une série d'articles de l'*Observer*, M. Garvin, le journaliste anglais bien connu dont on connaît les récentes campagnes, a proposé de rendre à l'Allemagne le Cameroun, le Togo et le Tanganyika.

(8) V. *Manchester Guardian* du 6 février 1937. V. aussi l'article de M. Harris, *Manchester Guardian* du 15 février 1937.

se rattacher l'initiative de la récente mission accomplie par Lord Halifax en Allemagne.

Plus encore qu'au début de 1937, ainsi le problème colonial a été étudié outre-Manche en fonction du problème général de l'assainissement des relations économiques internationales et du règlement politique européen.

a) Les partisans d'une *restitution intégrale et inconditionnelle paraissent, en définitive, peu nombreux* en Grande-Bretagne.

L'opinion de Lord Rothermere qui écrivait encore dans le *Daily Mail* en juin 1937 : « Les territoires sous mandat n'appartiennent pas à la Grande-Bretagne qui n'en a que la gestion ; la plus stricte justice commande de les restituer à l'Allemagne », n'est partagée que par une très faible minorité.

On ne peut guère citer dans le même sens que la déclaration de Lord Arnold, lors d'une discussion qui suivit l'exposé de M. Harold Nicholson au Royal Institute of International Affairs sur la question coloniale (9) : « le traité de Versailles était inique et sa signature ayant été arrachée à la pointe des baïonnettes, on ne peut exiger plus longtemps l'exécution de son contenu ».

b) En revanche, les *adversaires de toute rétrocession territoriale* semblent nombreux. La thèse allemande de la « fatalité » d'une expansion coloniale, du « droit » allemand aux colonies n'a guère bénéficié d'adhésions nouvelles.

Sir Page Croft, ultra-conservateur, déclarait en octobre dernier : « on ne peut plus parler de « colonies »

(9) Discussion publiée par *International Affairs*, janvier-février 1938.

allemandes. Elles ont été cédées inconditionnellement aux Alliés » (10).

M. Eden, en septembre 1937, à la Société des Nations, combattait vivement les thèses allemandes.

M. Amery, en octobre 1937 (11), affirmait une fois de plus que la « solution du problème colonial allemand est du domaine économique et commercial et non du domaine territorial ».

Lors de la conférence qu'il donna au Royal Institute of International Affairs, M. Nicholson souligna que la restitution au Reich de ses anciennes colonies ne lui permettrait pas de résoudre les problèmes économiques et démographiques auxquels il devait faire face.

Sa campagne de revendications coloniales — ajoutait-il — est pour l'Allemagne une monnaie d'échange sur le terrain diplomatique. Elle abandonnera cette campagne en échange de sa liberté d'action vers l'Est (12).

c) Enfin dans divers milieux, on se rallie à la thèse de la *restitution de certaines zones sous mandat*, mais non sans exiger certaines conditions qui peuvent être groupées sous divers chefs :

Certains considèrent que la *réserve de la sécurité militaire* des territoires qui seraient en bordure des colonies allemandes restituées, est indispensable. C'est ce que mettait en lumière, en juin 1937, un article de *l'East Africa and Rhodesia*, et c'est aussi l'opinion soutenue par M. Malan, leader du parti nationaliste afri-

(10) V. *Times*, 18 octobre 1937.

(11) V. aussi l'opinion émise par M. Amery dans le bulletin de l'*Académie diplomatique internationale*, janvier-février 1938. (Matières premières et colonies).

(12) M. Nicholson précise : « They (the Germans) do not want us to be kind ; they want us to be frightened ».

cain, dans un article du 10 octobre 1937 du même journal.

D'autres, comme Sir Evelyn Wrench, fondateur de la Ligue d'Outre-Mer, pose comme condition à une restitution que l'Allemagne administre ses territoires comme mandataire et non en pleine souveraineté (13).

Enfin il semble que l'opinion publique, qui s'est affirmée lors de l'enquête ouverte par le *Times* en octobre 1937, soit assez exactement exprimée dans cette déclaration de Lord Allen of Hurtwood (14) : « La méthode consistant à faire des concessions isolées ne peut qu'entretenir les ambitions et ne donne aucune garantie contre d'autres réclamations indéfinies... La procédure la plus sage est de dire : « Ce problème colonial ne peut être utilement discuté qu'à une condition, savoir que cette discussion fasse partie d'un règlement général de paix ! » Si ce problème extrêmement ardu doit être rouvert, il faut de nouveau (comme à Versailles) qu'il fasse partie d'un règlement d'ensemble. Comme tel il doit comporter la participation de l'Allemagne à une Société des Nations et être garanti par notre commun consentement à une limitation et à un contrôle des armements sur la base de l'égalité de statut... Enoncer cette condition ne sert qu'à souligner l'urgente nécessité de faire un nouvel effort pour s'assurer si nous sommes disposés à offrir et si l'Allemagne est disposée à accepter une proposition de semblables négociations. Si l'on ne trouve pas, et rapidement, le moyen de le faire, les revendications coloniales, tout comme jadis les Réparations, deviendront un foyer d'infection dans le corps politique de l'Europe ».

(13) V. aussi le *Manchester Guardian*, 1^{er} novembre 1937.

(14) *Times*, 17 octobre 1937.

Dominion de l'Union sud-africaine

Il y a lieu de s'efforcer de répondre à deux questions distinctes :

1) L'Union sud-africaine est-elle favorable au principe de l'acquisition par l'Allemagne de territoires coloniaux ?

Il paraît indiscutable que diverses personnalités de l'Union Sud-Africaine sont favorables à l'entrée de l'Allemagne comme puissance colonisatrice en Afrique. Cette attitude résulte soit d'une bienveillance *a priori* à l'égard des revendications allemandes, soit du souci de donner une plus grande force à la situation des Blancs en Afrique en général (15). Les opinions favorables à l'Allemagne sont fréquemment défendues par le parti nationaliste-républicain dont les membres ont souvent dénoncé le « crime de Versailles ». Le parti « dominioniste » est beaucoup plus réservé : il se refuse à engager par une décision unilatérale la politique de l'Empire tout entier. Le puissant parti du Centre (Fusion Party) paraît, sur la question, assez divisé.

Parmi les personnalités du gouvernement les plus favorables à la revendication allemande, il faut citer le ministre de la Défense, M. Pirow. M. Pirow, après un voyage à travers l'Europe, l'an dernier, fit à son retour diverses déclarations qui eurent dans l'Empire britannique un très grand retentissement (16).

(15) V. sur les problèmes posés en Afrique Australe par la question noire, Lahaque : *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, juillet 1936.

(16) Non seulement il se déclarait lui-même favorable à la thèse allemande, mais encore il affirmait avoir au cours de conversations

2) Mais quels seraient *les territoires coloniaux où l'Union Sud-Africaine* souhaiterait *de voir l'Allemagne s'installer ?*

Il semble que l'on puisse affirmer que l'Union Sud-Africaine est *unanime* à refuser la restitution à l'Allemagne du Sud-Ouest africain (17).

Ce refus est basé sur l'accord passé le 23 octobre 1923 entre l'Union Sud-Africaine et le Reich, et par lequel ce dernier aurait reconnu que le sort du Sud-Ouest africain était désormais lié à celui de l'Union (18).

C'est ce qu'a mis en lumière le Général Smuts, au Congrès de l'United Party, tenu à Bloemfontein, le 2 décembre 1937, et où après avoir rappelé qu'il parlait en accord avec le Général Hertzog, il a déclaré :

« Il existe un accord en bonne forme par lequel l'Allemagne reconnaît que l'avenir du Sud-Ouest Africain se lie à celui de l'Union et promet de conseiller à ses sujets du Sud-Ouest africain de devenir sujets de l'Union. — Nos droits sur le Sud-Ouest africain ne sont donc pas basés sur la force ou sur la victoire, mais sur un accord avec l'Allemagne ».

avec des membres du gouvernement britannique, découvert que plusieurs de ses interlocuteurs se trouvaient d'accord avec lui. M. Baldwin démentit, et M. Pirow se borna désormais à exprimer ses opinions personnelles (v. le *Times* du 17 juillet 1936, et le *Daily Telegraph* du 14 juillet 1936).

(17) V. l'article du *Daily Telegraph* du 24 avril 1936. On estime en Afrique du Sud que l'Allemagne a reconnu volontairement en 1923 que l'avenir du Sud-Ouest Africain dépend désormais de l'Union Sud-Africaine ; on estime, par ailleurs, que l'Allemagne n'est pas disposée à soulever à nouveau le problème.

(18) Martens, *Recueil des Traités*, 3^e série, n° 12, p. 838.

CHAPITRE IV

L'ATTITUDE DE LA FRANCE

L'attitude de l'opinion publique française à l'égard de la question coloniale n'est pas facile encore à définir. La revendication coloniale a été présentée officiellement par l'Allemagne, on le sait, au moment de la dénonciation du traité de Locarno, c'est-à-dire à l'heure même où une crise brutale de la paix européenne exigeait l'attention anxieuse de la France ; ce n'est qu'à une époque très récente qu'ont pu naître les discussions relatives à un règlement colonial.

D'une manière générale, la France est hostile aujourd'hui à une restitution pure et simple à l'Allemagne de ses anciens territoires. Mais on aurait tort de voir dans l'attitude de la France une attitude d'absolue intransigeance.

Ce n'est pas la France — il faut le rappeler — qui a pris l'initiative, en 1919, de réclamer l'abandon par l'Allemagne de ses possessions d'outre-mer. Il y a plus. Au moment des discussions du traité de paix, des voix se sont élevées à la Chambre pour protester contre les clauses coloniales de Versailles. M. Pierre Renaudel, député socialiste, réclama une internationalisation des régimes coloniaux et critiqua le principe d'un transfert de territoires (1).

(1) Deuxième séance du 26 septembre 1919.

Quelques jours plus tard, un député appartenant à une tout autre formation politique, M. de Grandmaison, regrettait que le traité eût interdit à l'Allemagne, à l'avenir, une expansion outre-mer (2). Un économiste français bien connu, M. Charles Gide, déplora, dans un article de la *Revue d'Economie Politique*, que le traité de paix n'eût pas permis la création d'un régime colonial nouveau, auquel l'Allemagne aurait été en droit de participer (3).

L'attitude présente de la France n'est aucunement, à l'égard de la revendication coloniale, une attitude entièrement négative. Si l'on examine les opinions récemment émises, on doit remarquer que la France n'est pas hostile *a priori* aux concessions économiques et coloniales. Elle a à cet égard une seule exigence, mais cette exigence est ferme : elle exige que les concessions qu'on sollicite d'elle ne soient pas vaines. C'est à la paix, et à la paix seule, que la France est disposée à accomplir un sacrifice.

Si une très grande partie de l'opinion française est défavorable à l'idée d'un règlement colonial, son hostilité s'explique ainsi à la fois par un scrupule et par une crainte.

Scrupules à l'égard des populations soumises à la tutelle de la France. Particulièrement importantes à cet égard sont les déclarations récentes de M. Albert Sarraut, ancien président du Conseil : « La cession ou la vente d'une de ses colonies serait pour tout colonisateur européen un acte spécialement odieux... Ainsi que je l'ai écrit dans mes ouvrages, transférer contre un avantage politique une colonie, c'est-à-dire une col-

(2) Deuxième séance du 3 octobre 1919.

(3) *Revue d'Economie Politique*, 1919.

lectivité d'êtres humains, comme on transfère un cheptel ou un stock de denrées, c'est proprement trafic de négriers... L'Allemagne parle à tout bout de champ de son honneur ; l'Angleterre, la Belgique et la France, pour parler moins souvent du leur, n'en ont pas un moindre souci ».

M. Racamond, secrétaire général adjoint de la Confédération Générale du Travail, attirait récemment l'attention, dans une interview publiée par *Vigilance*, sur la nécessité de prendre en considération les intérêts des indigènes : « Le fait de considérer les colonies comme une monnaie d'échange entre les différents pays capitalistes est véritablement quelque chose de répugnant ».

Crainte par ailleurs que la concession à l'Allemagne d'avantages coloniaux ne soit un acte vain — un acte incapable d'apporter à l'Europe une sécurité économique et politique durable.

M. Lamoureux, dans une interview donnée à l'*Echo de Paris* le 16 janvier, se montrait pour cette raison nettement hostile à toute concession française en matière coloniale : « Je suis, dit-il, de cet avis que la France ne peut faire aucune concession d'ordre colonial. Le jour où elle entrerait dans cette voie, elle serait prise dans un engrenage fatal. L'abandon d'une colonie française à l'Allemagne serait interprétée comme la réparation d'une prétendue injustice et comme un acte de faiblesse dont il ne nous serait tenu aucun gré... La France n'a pas de cadeau à faire. Les cadeaux d'Etat à Etat n'entretiennent pas l'amitié et n'assurent pas la sécurité... Quelle confiance garderaient nos alliés en notre pays, si celui-ci, pour conquérir une paix précaire, cède à la menace et s'ampute, gratuitement, de son territoire... »

M. Paul Reynaud, dans des déclarations publiées au même journal, s'appliquait à élever le débat : « Il convient, disait-il, de dissiper des illusions trop répandues au sujet de l'aide qu'une colonie d'Afrique serait en mesure d'apporter aux pays d'Europe... Disons à l'Allemagne, en la regardant dans les yeux, que nous sommes prêts à reconstruire l'Europe déchirée par ses vieilles haines et en péril de déclin en face du continent asiatique qui monte avec son prolétariat demi-nu, qui s'asservit à la machine... Ce qu'il faut crier à l'Allemagne, c'est que cette reconstitution ne peut sortir d'une lutte en Europe pour l'hégémonie, car dans cette lutte, ce sont les peuples les plus évolués, et par conséquent, les plus fragiles, qui recevraient les coups mortels ».

M. Louis Rollin abordait, le 9 janvier, dans le même journal, le problème de la collaboration économique des Puissances aux colonies et se déclarait hostile à tout transfert de territoires.

M. François Piétri déclarait, le 15 janvier, à *l'Echo de Paris* : « Quant à nous, vous savez bien que nous ne céderons jamais, et les Anglais non plus, un seul pouce de notre terrain colonial. Matières premières ? bases maritimes ?... nous pouvons parler de tout cela. Asseyons-nous et discutons ».

M. Flandin, ancien président du Conseil, posait à propos des problèmes coloniaux un certain nombre de questions : « Oui ou non, l'Allemagne veut-elle collaborer avec le reste de l'Europe pour organiser la paix sur des bases solides ? C'est une question qui dépasse, et de beaucoup, le problème des rapports franco-allemands. On a dit que le peuple allemand étouffe dans son économie autarcique sur un territoire trop petit... Ce n'est pas la France seule qui peut offrir à l'écono-

mie allemande un débouché suffisant. Dans quelle mesure la reconstruction de l'empire allemand réussirait-elle à résoudre le problème de l'économie allemande ? »

M. Moutet, alors ministre des Colonies, déclarait à son tour, le 28 décembre, dans *Paris-Soir* : « Je considère que la question de la restitution éventuelle des anciennes colonies allemandes ne se pose pas. La France tient son mandat de la S.D.N. Elle le remplit en toute conscience, et tant qu'elle conservera la confiance de la S.D.N. — qui ne paraît pas devoir lui manquer, — elle ne l'abandonnera pas... Il ne suffit pas de poser un certain nombre de problèmes sur l'échiquier international pour que cela nous oblige à considérer qu'il y a une question posée. Pour moi, je viens de nommer au Cameroun le plus jeune de nos gouverneurs, grand blessé de guerre, et qui est des hommes les plus éminents de notre administration coloniale. Je ne lui ai pas donné d'autre consigne que celle-ci : « pour durer, réussir ». C'est donc que j'entrevois une politique à longue échéance, conformément d'ailleurs au mandat qui nous a été remis. Qui donc d'ailleurs pourrait se plaindre pour l'instant ? Le mandat est une charge et les avantages que nous en retirons ne sont pas des privilèges. Le régime économique est celui de la Porte Ouverte. Toutes les nations, à condition qu'elles soient membres de la S.D.N., ont les mêmes droits, du point de vue des avantages économiques, d'exploiter le pays, d'y importer leurs marchandises, d'y retirer les matières premières. Au surplus, telle Puissance réclamante y compte déjà 540 de ses ressortissants, qui occupent des emplois dirigeants sur le même pied que les Français. Le développement considérable que nous avons donné à l'action colonisatrice est marqué sur le terrain et dans les

statistiques (ports, chemins de fer, plantations, écoles, institutions sociales et sanitaires). Il suffit de comparer la situation d'aujourd'hui avec ce qu'elle était au moment de notre prise de possession du mandat. C'est une plaisanterie de parler des peuples qui à l'étroit chez eux pourraient trouver là un débouché à leur excès de population : aucun Européen ne peut travailler sous des climats autrement que dans quelques fonctions de direction, et on le sait bien ».

Le 13 janvier, M. Moutet déclarait à l'*Echo de Paris* : « Je ne crois pas que la question coloniale soit une des pensées à laquelle l'Allemagne, même celle de Hitler, tienne fondamentalement. Elle s'en sert pour son jeu politique, et ses revendications apparaissent ou disparaissent selon les besoins de sa politique générale surtout européenne. La conclusion est la suivante : nous ne pouvons pas envisager un remaniement politique du point de vue colonial et cela pour beaucoup de raisons, dont la principale tient aux vœux des populations. Nous avons montré avec la Syrie comment à certains moments nous pouvons concevoir notre attitude à l'égard des mandats. Mais sur le terrain économique, je désirerais la collaboration économique avec une Allemagne décidée à rentrer dans ce jeu pacifique. Elle est sûre de trouver toujours quelqu'un à qui parler en toute franchise dans le désir d'aboutir à un accord général. Cela ne dépend pas de nous : cela dépend d'elle. »

Mais à l'inverse, si diverses personnalités françaises sont favorables à la discussion d'un éventuel règlement colonial — quelle qu'en puisse être la forme — c'est avec la pensée essentielle que ce règlement nouveau servira la cause de la paix.

M. André Philip, professeur à la Faculté de Droit de

Lyon, député, après avoir souligné que la revendication coloniale posait d'après lui « presque exclusivement une question de prestige pour l'Allemagne, et une question de justice abstraite de la part des pays destinés à faire des concessions », ajoutait : « Ceci étant, il n'y a aucune raison pour rebuter le désir de prestige de l'Allemagne et pour négliger les considérations de justice abstraite : il n'y a aucune raison, tant que le système colonial ne sera pas aboli, de ne pas faire droit aux aspirations des pays les plus pauvres et les plus fortement peuplés... La France pourrait engager des négociations avec la Pologne pour la faire participer à la gestion d'une de ses colonies, ou pour lui céder un territoire colonial, dans la même mesure et la même proportion où l'Angleterre agirait de même avec l'Allemagne ». Après avoir examiné le problème de l'octroi de crédits à l'Allemagne, M. Philip terminait en déclarant : « Ce premier ensemble d'accords marquerait un formidable pas en avant dans l'organisation de la paix » (4).

Le Professeur Rivet, ethnographe, professeur au Museum, après avoir fait observer que « l'octroi de colonies ne peut évidemment résoudre la crise économique dans laquelle se débat aujourd'hui l'Allemagne », déclarait regretter que l'Allemagne ait été privée de ses colonies par le traité de paix. Approuvant l'idée d'un règlement colonial, le professeur Rivet ajoutait que la « généralisation du système des mandats sous l'égide de la Société des Nations est indispensable ». M. Rivet abordait ensuite la question des négociations purement économiques, estimant « juste que les Etats riches viennent en aide aux Etats pauvres, pourvu que la paix

(4) Déclarations publiées par *Vigilance*, organe du Comité des Intellectuels Antifascistes.

économique ainsi établie aille de pair avec la paix politique ».

M. René Belin, secrétaire général adjoint à la Confédération Générale du Travail, se montrait favorable, d'une manière générale, à une détente franco-allemande, et examinait l'an dernier l'éventualité d'un règlement colonial nouveau.

Particulièrement nettes enfin sont les déclarations publiées par M. Gaston Bergery, député de Mantes : « Nous pensons que la restitution d'un domaine colonial à l'Allemagne serait indéfendable si elle n'était pas autre chose pour l'Allemagne qu'un moyen d'y trouver les métaux et l'économie de devises nécessaires pour préparer une nouvelle guerre. Au contraire, une telle restitution serait très défendable si elle avait pour contrepartie une organisation solide de la paix en Europe. Organisation non pas dans les mots, mais dans les faits, et nous savons ce que cela veut dire. Cela signifie avant tout la limitation contrôlée des armements et l'organisation de l'économie européenne ».

Il importe enfin de rappeler que les personnalités les plus défavorables au principe d'un transfert de territoires n'ont parfois pas voulu écarter l'éventualité de concessions économiques de la France aux colonies.

Il faut signaler à cet égard que l'Académie des Sciences Coloniales adopta récemment un texte dont voici un des principaux passages :

« On a dit justement que le transfert d'une colonie contre des avantages politiques serait un acte répugnant, un trafic de négriers...

« Au contraire, une collaboration européenne où l'Allemagne aurait la place qui lui revient, pourrait être envisagée pour l'entreprise immense de la mise en va-

leur de l'Afrique, organisée dans des conditions qui ne toucheraient pas au principe des souverainetés existantes... » (5).

L'Institut Colonial, sous la présidence de l'amiral Lacaze, de l'Académie Française, a émis un vœu dont nous extrayons les lignes suivantes :

« L'Institut Colonial Français, réuni en vue de rechercher dans un esprit de paix profondément sincère et dans le sentiment pressant de la nécessité d'un accord européen pour la sauvegarde de la civilisation occidentale, quelle réponse peut être apportée par l'opinion française aux revendications coloniales de plus en plus hautement formulées par l'Allemagne ;

Déclare solennellement :

Que la France se doit et doit aux Français de la Métropole et d'outre-mer... de faire entendre la souveraine affirmation de sa volonté de maintenir à tout jamais dans l'intégrité nationale toutes les régions d'outre-mer où se poursuit sa mission civilisatrice.

Et demande au gouvernement :

Sans méconnaître l'opportunité d'une *entente collective économique avec le III^e Reich*, de décliner péremptoirement toutes propositions officieuses ou officielles qui auraient pour objet une rétrocession quelconque des territoires actuellement administrés par la France. »

Les déclarations de M. Albert Sarraut, ancien Président du Conseil, ont eu, à cet égard, un grand retentissement.

Examinant l'éventualité d'une coopération aux colonies, l'ancien président du Conseil affirmait : « Mon vœu est de voir s'instaurer une collaboration européenne

(5) *L'Afrique française*, janvier 1938, p. 31.

(6) *Ibid.*, p. 33.

où l'Allemagne aurait la place qui lui revient comme grande nation, pour l'entreprise immense de la mise en valeur de l'Afrique Noire, organisée dans des conditions qui ne toucheraient pas au principe des souverainetés actuellement établies. Dans ma pensée, l'Afrique Noire doit devenir le terrain de rencontre, d'entente et de fusion des intérêts européens aujourd'hui dressés les uns contre les autres, dans l'antagonisme mortel de ces nationalismes économiques dont l'Europe, si elle n'y prend pas garde, finira par périr... Il faut reconstruire l'Europe pour parer à cette menace asiatique dont j'ai depuis longtemps signalé les dangers. Par quel bout faut-il commencer cette reconstruction ? Moi, je dis : par l'Afrique Noire. »

M. Anatole de Monzie, ancien ministre, dans d'importants articles de *Paris-Soir* et du *Capital*, exigea que la France prît ouvertement et nettement parti à propos des problèmes soulevés par les revendications coloniales allemandes. Attirant l'attention à diverses reprises sur le danger d'une expansion d'influence de l'Allemagne en Europe Centrale, M. de Monzie souhaitait que la France, au moment même où elle prenait conscience de la nécessité d'organiser son Empire, se préoccupât d'ouvrir, grâce à la création de Compagnies internationales à Charte, un champ d'activité à l'Allemagne en Afrique même.

Les lignes générales de la politique extérieure de la France au regard des problèmes économiques et coloniaux ont été définies par le Président du Conseil dans son discours de Lyon, au mois de janvier 1937.

M. Léon Blum avait combattu avec vigueur la thèse d'après laquelle la concession d'avantages économiques

ou coloniaux à l'Allemagne devait prendre la forme d'un *marché*. Mais le Président du Conseil avait tenu à faire observer combien était *fatale, inéluctable*, la connexion à établir entre les problèmes particuliers des colonies et les problèmes plus généraux de la paix : « Quelle est la nation qui consentira à coopérer avec une autre nation, soit en lui ouvrant des crédits, soit en lui ouvrant des facilités de peuplement ou de colonisation, soit par tout autre moyen, si elle doit conserver si peu que ce soit l'appréhension que le secours prêté par elle risque de se retourner un jour contre elle, que les crédits, les matières premières, les établissements extérieurs viendront encore accroître une force et un « potentiel » militaires dont elle-même ou ses amis seraient les victimes ? Il existe donc une liaison nécessaire, une connexion inéluctable entre coopération économique d'une part, organisation pacifique et arrêt de la course aux armements de l'autre. Pour travailler en commun, il faut pouvoir travailler en paix. »

Le 16 décembre 1937, au cours de la discussion du budget des Colonies à la Chambre des Députés, MM. Pierre Bloch et Louis Marin, députés, soulevèrent le problème des revendications coloniales. Un premier débat sur la question s'ouvrit ainsi au Parlement français. M. Marius Moutet répondit aux interpellations en déclarant :

« La question que M. Marin a posée au sujet des revendications coloniales de certains autres pays est une question d'ordre gouvernemental et il ne m'appartient pas de la traiter en l'absence de M. le Ministre des Affaires Etrangères.

« Mais je puis assurer la Chambre que, de ce point de vue, rien n'est compromis et qu'aucune question n'est vraiment posée. »

CHAPITRE V

L'ATTITUDE DE LA BELGIQUE

L'opinion publique belge paraît être unanime à combattre toute éventualité de redistribution territoriale des colonies. En revanche, elle se montre très nettement favorable à la recherche d'une solution purement économique et commerciale des problèmes posés par l'Allemagne.

a) L'opposition à toute solution de partage des territoires s'est exprimée à plusieurs reprises de façon très nette dans la presse belge.

Le 30 janvier 1937, la « Dépêche Coloniale Belge » écrivait : « La Belgique n'est pas plus disposée à se laisser dessaisir du Ruanda-Urundi, qu'elle ne l'est à se laisser prendre le Congo. »

La même formule était reprise par la « Libre Belgique » du 3 décembre 1937 : « L'intégrité du Congo belge ne peut être mise en question et le seul fait de réclamer le Ruanda-Urundi est une attaque directe à l'intégrité des possessions du Royaume », et trois jours après par « le Soir » : « Il est nécessaire de prendre une attitude catégorique, de proclamer bien haut que la Belgique est décidée unanimement à défendre l'intérêt de son patrimoine, y compris celui investi dans le territoire sous mandat ».

La *Tribune des Nations* du 9 décembre 1937 mettait l'accent sur le côté moral de la question : « Ce serait une faute morale grave pour la Belgique d'abandonner, pour quelque raison que ce soit, voire pour un objectif de paix internationale réel, à des mains non qualifiées, à une puissance dont les principes colonisateurs sont en opposition formelle avec les siens, la tutelle acceptée par Léopold II et après lui par son pays sur les peuples du centre africain ».

On doit se rappeler la vive protestation élevée par M. Van Zeeland à la suite des déclarations de M. Lloyd Georges, en mai 1936, aux termes desquelles une redistribution des territoires coloniaux de diverses petites nations était nécessaire, et le démenti formel exprimé tout récemment par M. Spaak, ministre des Affaires Etrangères de Belgique, lorsqu'à la suite du voyage de Lord Halifax à Berlin, on apprit qu'une « personnalité allemande » avait suggéré la création d'une compagnie internationale à Charte destinée à faciliter l'exploitation par l'Allemagne des territoires de l'Afrique Centrale et en particulier du Congo belge.

b) Si la solution de redistribution territoriale est complètement écartée, des solutions d'ententes économiques et commerciales ont été proposées à maintes reprises.

C'est ainsi que M. Louwers, membre du Conseil Colonial, dans un ouvrage récent (1), après avoir envisagé toutes les solutions théoriques possibles, ne retient que celle-ci : « Ainsi la solution du problème colonial est bien plus de l'ordre économique que de l'ordre poli-

(1) Louwers O., « Le problème colonial du point de vue international », 1936, précité.

tique. Elle consiste à faire admettre partout et non pas seulement dans les colonies, un régime de large liberté, voire d'égalité économique ».

Le Général Moulaert, Président de l'Association des Intérêts coloniaux belges, déclare dans la « Dépêche Coloniale Belge » du 6 février 1937 : « Placez les Allemands dans l'alternative: application de la Porte ouverte pour toutes les colonies de l'Afrique, ou la souveraineté sur deux ou trois colonies et suppression de la liberté commerciale dans les autres ».

De même M. Pierre Orts, dont l'opinion est d'un grand poids si l'on songe aux fonctions qu'il occupait à la Commission des Mandats, affirme dans un article de mars 1937 (2), que rendre ses anciennes colonies à l'Allemagne serait porter en Afrique et en Australie les désordres politiques dont souffre l'Europe et que, du reste, une fois l'Allemagne satisfaite, il faudrait faire face aux demandes de tous les pays non pourvus. A son avis, une seule solution est à envisager : l'extension à toutes les colonies du système de la porte ouverte.

C'est la même solution que préconise dans la *Dépêche Coloniale Belge* du 29 mai 1937, le Vicomte Charles Terlinden, professeur à l'Université de Louvain : « Le régime de la porte largement ouverte permettrait à l'Allemagne de se procurer, en échange des produits de son industrie exportatrice, les devises et les matières premières dont elle a besoin ».

Enfin il faut signaler la motion présentée par M. Arthur Wauters à la Commission des Colonies de la Chambre à Bruxelles, et qui, après avoir démontré l'insuffisance des arguments de la thèse de l'Allemagne, s'éle-

(2) Pierre Orts, *International Affairs*, mars 1937, « The claim for colonies. A Belgian View ».

vait contre toute politique susceptible de porter atteinte à l'intégrité territoriale du Congo, et en préconisant l'extension à toutes les colonies du régime d'égalité et de liberté commerciale, exprimait le désir de voir le Gouvernement soutenir ces vues.

Le récent rapport de M. Van Zeeland se montre favorable à l'extension du domaine d'application du régime de la Porte Ouverte ainsi qu'à l'extension même du domaine d'application du régime mandataire (3).

(3) V. *Le Temps* du 31 janvier 1938.

TROISIÈME PARTIE

DISCUSSION
DES SOLUTIONS ENVISAGÉES

INTRODUCTION

Il est d'usage de distinguer à propos des problèmes posés par les revendications coloniales, un problème *économique* et un *problème politique*. Une puissance telle que l'Allemagne s'efforce tout d'abord, dit-on, d'assurer à son économie un « *secours* », en demandant à accroître dans les pays d'outre-mer, le territoire monétaire de la nation. Mais, par ailleurs, l'importance attachée aux considérations d'ordre moral et psychologique, d'une part, stratégiques d'autre part, donne un caractère très nettement *politique* à la fois aux mobiles et aux fins de la réclamation nouvelle.

En fait, il devient délicat, et même fort aventureux, dans les circonstances présentes, de définir les limites propres de l'*économique* et du *politique*. Les exigences de l'approvisionnement du Reich ou de la Pologne en devises ne peuvent être isolées des exigences générales d'une politique économique inspirée pour une grande part, par des préoccupations d'ordre national ou d'ordre social, ainsi d'ordre politique. Par ailleurs, le problème même d'une *restitution territoriale*, fondée sur le principe de l'égalité des droits, présente nécessairement des aspects proprement économiques et financiers.

Il paraît préférable de séparer deux objets, très nettement différents, des discussions récemment poursuivies.

L'existence d'un problème de « répartition des matières premières » et « des colonies » se présente tout d'abord comme un *legs du passé*. L'exigence nouvelle achève une politique : la politique patiemment suivie par l'Allemagne, de l'anéantissement du « Système » établi par les « Diktats ». C'est là un aspect particulier du problème des revendications coloniales ; il ne peut apparaître qu'à propos de l'Allemagne seule.

Il a été admis ainsi que l'exigence coloniale n'était qu'un aspect de l'exigence générale de *l'égalité des droits*. Le principe de l'égalité des droits, de la « Gleichberechtigung » ayant été aujourd'hui reconnu comme légitime par les Puissances Occidentales, dit-on, les conséquences de ce principe doivent recevoir l'une après l'autre, application.

Nous croyons que ce n'est pourtant que par un abus — dont on s'étonne qu'il n'ait pas été plus souvent relevé — de la formule de l'« égalité des droits », qu'il en est fait usage à propos de la revendication coloniale.

La notion de « Gleichberechtigung » improprement traduite par « égalité des droits » évoque l'idée, plutôt, d'une « égalité de traitement ». Puissance vaincue, l'Allemagne avait été soumise après la guerre à un régime de *discrimination* limitant parfois étroitement sa souveraineté, sans que des limitations semblables soient prévues à la charge d'autres nations. Il ne nous appartient pas de dire si l'existence de ces limitations discriminatoires conçues comme durables, était légitime et opportune. En fait, il fallait s'attendre à ce que l'Allemagne voulût et pût s'en délier, à l'heure où elle affirmait par son réarmement, une nouvelle volonté de puissance, à l'heure aussi où il semblait que les Puissances Occidentales se montraient lasses de remplir après tant

d'années déjà, le rôle ingrat de l'huissier. Le principe de la « Gleichberechtigung » fut, si l'on nous permet cette expression, la « machine de guerre », le « levier » qui permit d'expliquer et de justifier l'abolition des discriminations imposées à Versailles.

Mais le même principe de l'égalité, conçu pour anéantir une discrimination, peut-il être invoqué par l'Allemagne pour acquérir un privilège ? Il ne s'agit plus ici de la suppression d'une limitation, d'une disposition négative. Il s'agit de l'acquisition de possessions nouvelles ; or, ces possessions sont aux mains d'autorités dont le titre est légitime. Des liens se sont créés entre les territoires exigés et les autorités aujourd'hui responsables de leur sort. Le lien de la conquête tout d'abord, durant la dernière guerre. Les liens, par ailleurs, qu'ont formés peu à peu des efforts de mise en valeur dont il paraît difficile de contester l'ampleur et le succès même (1), l'accomplissement d'une œuvre.

L'exactitude de ces considérations ne paraît pas mise en doute par l'Allemagne même. L'Allemagne, nous l'avons vu, ne revendique pas ses anciennes possessions aujourd'hui sous mandat japonais. Qu'est-ce à dire sinon que le principe de l'égalité des droits peut se heurter dans ses applications nouvelles à l'exigence de l'ordre présent — non seulement de l'ordre *juridique* tel qu'il est établi par des textes, des pactes, des statuts — mais tel qu'il a été forgé et fortifié par l'accomplissement d'*actes* humains, par l'évolution même ainsi d'un *devenir* ?

(1) Sur l'œuvre de la France au Cameroun, consulter : Chauleur, *L'Œuvre de la France au Cameroun*, études entreprises sous la direction du Gouverneur Repiquet, Yaoundé, 1936, et H. Labouret, professeur à l'Ecole des Sciences politiques, *Le Cameroun*, Paris, Publications du Centre d'Etudes de Politique Etrangère, 1937.

Il ne paraît pas possible de fonder une restitution éventuelle de zones coloniales sur le seul souci d'assurer à l'Allemagne l'égalité de traitement. Le transfert de souveraineté ne peut être que l'acte d'une volonté de générosité. La générosité n'est pas interdite en politique : il serait dangereux, pourtant, qu'elle passât pour ce qu'elle n'est pas.

Si le problème de la restitution coloniale est ainsi défini, il est naturel que l'attention des Puissances Occidentales ait été attirée sur la nécessité de prendre en considération le sort de la population indigène à soumettre à un régime de discrimination raciale, *la sauvegarde des intérêts stratégiques* des Empires, avant d'apprécier les exigences d'un règlement européen général.

Le sort des populations. — Une première exigence a été à peu près universellement formulée : les intérêts des populations à soumettre au transfert doivent être pris en considération.

Dans quelle mesure est-il permis à un Etat moderne de disposer non seulement des terres, mais des êtres humains soumis à sa tutelle ? Les conceptions, par ailleurs, du nouvel Etat allemand à l'égard du problème des *racés* ne sont-elles pas en conflit avec les idées généralement répandues en matière de colonisation ?

Questions bien souvent soulevées au cours des derniers mois en Angleterre. Les réponses allemandes sur ces points ont été assez nombreuses. Des précisions ont été données sur les doctrines de colonisation élaborées en accord avec les principes généraux du racisme, par le *Rassenpolitisches Amt* du Professeur Westermann (2).

(2) Voir une étude des doctrines coloniales du national-socialisme dans l'article de M. A. Lahaque, « Le Troisième Reich et la Politique indigène en Afrique », *Revue Politique et Parlementaire*, juin 1936.

L'un des chefs du mouvement colonial allemand, M. Von Epp (3), a exposé récemment les lignes générales des doctrines racistes. Ces doctrines, d'après M. Von Epp, ne peuvent manquer de donner aux puissances les apaisements qu'elles désirent. Toute race possède ses caractères biologiques propres : une hiérarchie des races doit être affirmée, mais la conscience de cette « hiérarchie raciale » ne peut conduire à admettre la destruction des races inférieures. Le national-socialisme s'efforcera de favoriser le développement des caractères *propres* des races indigènes, en permettant aux tribus de vivre dans leur cadre traditionnel, conformément à leurs coutumes ancestrales : le racisme rejette seulement, mais avec force, la thèse de l'assimilation (4).

Les considérations d'ordre stratégique. — Le transfert de territoires modifie un équilibre de forces en Afrique. Il entraîne l'abandon de positions jugées essentielles, au regard de la défense du reste de l'Empire ou de la métropole même.

La Grande-Bretagne et l'Afrique Australe attachent une importance particulière à la situation du Tanganyika : on ne peut oublier qu'à l'ancienne route des Indes longeant l'Afrique au nord et à l'est, s'ajoute aujourd'hui une route nouvelle par le Cap : la surveillance de cette voie est-elle possible si l'Allemagne occupe l'Est Africain ? Quel peut être le sort des diverses colonies anglaises de l'Afrique Centrale par ailleurs si

(3) Voir les articles cités de l'*Europäische Revue* et du *Westdeutscher Beobachter* (23 octobre 1936).

(4) On ne peut examiner ici les problèmes que pose du point de vue de la politique coloniale en général, la doctrine nouvelle. Elle paraît faire une large place à la justice indigène. Quelle serait la politique suivie à propos de l'esclavage ?

l'influence allemande acquiert au voisinage même du système africain britannique une semblable zone d'activité (5) ? Pour la France, des considérations stratégiques analogues ont été souvent invoquées : on a fait observer que la sécurité de l'empire français en Afrique du Nord même serait menacée au cas d'une prise de possession par l'Allemagne du Togo et du Cameroun (6). Le développement de l'aéronautique militaire par ailleurs a accru les craintes de jadis. Les territoires d'outre-mer peuvent être utilisés non pas seulement comme bases navales, mais aussi comme bases aériennes : dans les discussions récentes, on l'a vu, ces considérations nouvelles ont joué un rôle essentiel (7).

Le problème général d'un règlement européen. — L'Angleterre et la France ont fait, au profit des anciens territoires allemands, depuis la guerre, des sacrifices parfois très lourds. Le transfert des mandats à l'Allemagne ne pourrait, d'après les opinions les plus généralement exprimées dans ces pays, être *discuté* que s'il apparaît comme un acte de paix. Comment donner aux nations sollicitées d'accomplir cet acte, la certitude qu'il aurait un tel caractère ? C'est là, on l'a vu, l'objet essentiel des discussions internationales les plus récentes, poursuivies à propos du problème colonial en Grande-Bretagne et dans les Dominions, en Belgique et en France.

*
**

(5) Voir notamment sur ce point *Morning Post* du 6 février 1937.

(6) Voir l'important rapport de M. Raynaldy, au Sénat, cité notamment dans la *Tribune des Nations*, 18 et 25 mars 1936.

(7) Voir pour le Dominion de l'Afrique Australe, *supra*, p. 284.

Il est un deuxième aspect de l'exigence coloniale nouvelle et celui-ci se définit par un *souci de l'avenir*. Cet aspect apparaît dès lors que l'on veut bien songer qu'un problème de *partage* de richesses, à toute époque, et en tout lieu — aussi bien à l'intérieur des nations qu'entre les nations elles-mêmes — s'est toujours ramené en définitive, à un problème d'*accroissement* de richesses.

Nous ne voulons pas dire que l'adoption d'une politique d'expansion commune est seule capable *a priori* de mettre fin aux divisions, aux rivalités que crée aujourd'hui le partage des biens présents. Il est rare, quoi qu'on veuille prétendre, que la volonté d'accroissement, la volonté de puissance trouve sa source dans la seule conscience d'une pauvreté nationale, comme il est rare aussi que la volonté de révolte sociale puisse être rattachée à la seule existence de la misère.

Nous voudrions ici simplement rappeler qu'il sera difficile d'écarter dans l'avenir, deux problèmes, aujourd'hui à peine encore posés.

Le problème tout d'abord de la *fonction internationale* du capital. Pratiquement, les mouvements internationaux de capitaux ont cessé depuis huit ans : le régime nouveau est aussi préjudiciable aux nations dites « débitrices » qu'aux nations dites « créancières ». Or, le rétablissement général du crédit se heurte, on le sait, à des obstacles non seulement techniques, mais aussi politiques dont il est inutile ici de souligner la gravité. Il faut s'attendre à ce que dans les années qui vont suivre, aux politiques d'octroi de crédits globaux, pratiquées au cours des premières années de l'après-guerre, se substituent des politiques d'avances sinon exactement contrôlées, du moins limitées dans leur fins. En

particulier, la mise en valeur de terres nouvelles, de zones minières explorées mais non encore exploitées, peut fournir l'exemple d'une méthode de collaboration internationale entre nations « créancières » et nations « débitrices », qui tout en rétablissant une partie au moins des liens anciens, ne présenterait pas les dangers, présents à toutes les mémoires, des politiques d'investissement suivies après la guerre.

En effet, et c'est ici le deuxième problème auquel il était fait allusion, il sera de jour en jour plus difficile de laisser *inexploitées, livrées aux seules convoitises, des régions encore en friche des Empires dès aujourd'hui organisés*. La mise en valeur de ces régions apparaîtrait comme une des tâches essentielles offertes aux activités de l'Europe au cours des prochaines années. Après s'être longtemps bornée aux seuls rivages d'un fleuve — le Nil, le Tigre et l'Euphrate, le Gange et l'Indus, le Hoang-Ho — la civilisation s'est étendue aux mers intérieures — la Méditerranée, la Baltique — puis, après les grandes découvertes, au-delà des océans. Après la mise en valeur des îles, des rivages, des continents largement ouverts — Amérique du Nord, Extrême-Orient — la civilisation trouvant dans la route et la voie aérienne de nouveaux moyens de pénétration, s'attaque à la mise en valeur des continents massifs, d'accès plus difficile : l'Amérique du Sud, la Russie, la Chine, l'Afrique tropicale. On n'arrête pas un mouvement imposé par la fatalité même. A bien des égards, les revendications coloniales, les revendications d'Empires ne font qu'exprimer l'espérance qu'éveillent, chez diverses populations européennes, à tort ou à raison, les efforts de mise en valeur des terres encore libres d'Afrique. L'exploitation de ces terres se heurtera à d'importants

tants obstacles. Bien des espérances peut-être apparaîtront, en définitive, excessives. Mais l'expansion commune des nations qui constituent cette petite « presqu'île de l'Asie » désignée sous le nom d'Europe, vers l'Afrique, ne pourra guère, désormais, être arrêtée : l'expansion de l'Europe en Afrique avait eu pour origine la conscience même qu'avait l'Europe de sa puissance ; cette expansion sera désormais hâtée, précipitée par la conscience nouvelle qu'a aujourd'hui l'Europe de son déclin.

Mais s'il s'agit de mettre en valeur des terres nouvelles, faut-il pour rendre possible un effort collectif, *répartir à nouveau des souverainetés territoriales*, au hasard de marchés, conformément aux méthodes traditionnelles, des négociations coloniales ? Ne vaut-il pas mieux tenir compte des caractères géographiques, ethniques, des terres à mettre en valeur, prendre en considération aussi la diversité des *fonctions* destinées à être remplies dans cette tâche, par les intérêts et les forces en présence ?

On examinera ici successivement les méthodes de répartition nouvelle de souveraineté sur différents territoires, et les méthodes tendant à organiser pour la mise en valeur d'un même territoire, une collaboration de forces.

CHAPITRE PREMIER

LES MÉTHODES D'ISOLEMENT DES SOUVERAINETÉS

LA REDISTRIBUTION DES COLONIES

Les revendications allemandes ont posé deux problèmes entièrement distincts.

1° Une série de déclarations ont exprimé l'exigence pour l'Allemagne, de l'exercice d'un mandat.

Le problème ainsi posé est celui d'un *attribution de compétences* d'Etat mandataire. Le régime des mandats persisterait en lui-même comme institution, c'est-à-dire comme procédé de répartition de compétences. L'Allemagne demande à participer à ce régime : seul est posé un problème de *transfert* de compétences.

2° Mais une série de déclarations récentes ont posé un problème nouveau, le problème de la transformation même du régime des mandats. Il s'agit ici de la réforme même du régime des compétences établi par le Pacte de la Société des Nations.

Nous croyons que cette distinction correspond juridiquement à une réalité. Fauchille (1) a bien déclaré que d'après lui, le problème même du transfert de compétences soulevait des difficultés si graves qu'il fallait le

(1) Fauchille, t. I, 2^e partie, 8^e éd., p. 830 : « Restituer (à l'Allemagne) [ses] anciens domaines pour les administrer, ce serait, en effet, dans la réalité, modifier les dispositions des traités de paix qui l'en ont privée ; or, ces traités ne sauraient juridiquement subir des modifications que du consentement de tous leurs signataires... ».

considérer comme une sorte de révision générale du traité de Versailles. En ce sens on peut faire remarquer que le régime mandataire est 'établi *intuitu personae* et qu'ainsi l'acceptation donnée par les parties aux traités initiaux, aux chartes de régime, n'a pu être faite sans qu'il eût été fait égard à la personne des mandataires.

Mais la distinction de la nature juridique des deux opérations n'en substitue pas moins. Dans le premier cas, aucune modification aux textes du Pacte n'est *a priori* nécessaire, dans le deuxième cas, au contraire, il s'agit d'une réforme du Pacte, dont les conditions ont été prévues par l'article 26 du Pacte lui-même.

I. — LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES ATTACHÉES A LA QUALITÉ D'ÉTAT MANDATAIRE

Du point de vue juridique, une redistribution des mandats poserait deux ordres de problèmes.

Quel serait tout d'abord le *fondement* et la *nature* des opérations de transfert ?

Quelles seraient en outre les *conditions* du transfert ?

1. — FONDEMENT ET NATURE DES OPÉRATIONS DE TRANSFERT

Il semblerait *a priori* que dans une étude consacrée à l'examen des revendications coloniales, la recherche du *fondement* juridique et de la *nature* des opérations de transfert dût exiger de longs développements. En réalité, cet examen ici ne nous paraît pas pouvoir être autre-

ment qu'assez bref : l'opération du transfert peut répondre à une exigence politique, elle ne répond en aucune façon à une exigence juridique.

C'est une opinion couramment émise par la presse allemande au cours des derniers mois que la restitution de ses anciens territoires constitue pour l'Allemagne « un droit ». Cette opinion demeurerait un thème de propagande. Récemment pourtant elle a été défendue avec une grande vigueur par les principales autorités coloniales de l'Allemagne actuelle (2).

La thèse juridique du « droit » de l'Allemagne à la restitution de ses territoires s'appuie sur deux ordres de considérations.

En premier lieu, l'Allemagne invoque la violation ou la méconnaissance par les Principales Puissances de diverses dispositions conventionnelles dont l'esprit sinon la lettre auraient exigé, et exigeraient encore, la création au profit de l'Allemagne, d'un statut colonial *différent du statut colonial international actuel*.

En second lieu, l'Allemagne invoque des arguments généraux destinés à permettre d'écarter l'application des dispositions du traité de Versailles.

I. — *Arguments particuliers tirés de la violation ou de la méconnaissance par les Principales Puissances de dispositions conventionnelles relatives aux régimes coloniaux internationaux* (3).

1) L'Allemagne invoque tout d'abord la violation des dispositions de l'article 11 de la Convention du Congo.

(2) Cf. Deutschlands Recht auf Kolonien, n° spécial, n° 23/24 du Zentralorgan des N. S. Rechtswahrerbund « Deutsches Recht », 10 décembre 1937, p. 477 à 520, et notamment la contribution de M. Karlowa, *Das Recht der Deutschen auf Kolonien*.

(3) Cf. l'article anonyme intitulé « Kolonialdebatte », *Völkerbund*

Il ne semble pas qu'en Allemagne même on attache une grande valeur à cet argument, qui n'a été pris en considération outre-Rhin qu'à une date récente.

On voit mal en effet l'intérêt de cet argument pour la discussion dont il s'agit ici. Si l'Allemagne estime qu'une disposition de la loi internationale — en l'espèce l'article 11 de la Convention de Berlin — a été violée à son détriment par les Puissances Alliées, il lui appartient d'intenter devant les tribunaux internationaux une action en responsabilité afin d'obtenir réparation. Il serait d'ailleurs probable que la décision judiciaire aurait donné tort à l'Allemagne : en effet l'article 11 de la Convention de Berlin prévoyait une médiation que les circonstances alors n'ont guère permis d'organiser. Mais, quoi qu'il en soit de cette prétendue violation de la Convention de Berlin, il serait pour le moins étrange que l'on s'appuyât sur cette violation pour contester la validité juridique des dispositions du traité de Versailles et du Pacte de la Société des Nations.

2) L'Allemagne invoque la violation de l'avant-traité de paix du 5 novembre 1919.

Nous avons vu que rien ne permettait de considérer qu'en créant l'institution des mandats internationaux et en privant l'Allemagne de ses compétences, la Conférence de la Paix ait pris une attitude *contraire* aux vœux du Président Wilson. Il suffit de se reporter au compte-rendu que nous avons donné plus haut des discussions de la Conférence de la Paix du 24 janvier 1919.

3) L'Allemagne invoque enfin la violation « systématique » de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations.

und Völkerrecht, 1935-36, p. 713, et les articles du Général von Epp dans l'*Europäische Revue* (septembre 1936) et le *Journal of the Royal African Society* (janvier 1937).

Les deux premiers arguments de l'Allemagne avaient pour objet de contester la valeur des dispositions du Pacte créant l'institution des mandats. Ici, au contraire, l'Allemagne défend ces dispositions mêmes contre ceux qui sont chargés de leur donner application. Rien n'autorise l'Allemagne à affirmer que l'article 22 ait été « systématiquement » violé par les puissances mandataires. La sanction d'une violation de Pacte par une puissance mandataire pourrait être d'ailleurs non pas le transfert des mandats à une autre puissance, mais la révocation du mandataire : il appartenait à l'Allemagne lorsqu'elle se trouvait à la Société des Nations, de réclamer l'application de cette sanction.

En réalité, il ne semble pas qu'on se fasse illusion en Allemagne sur la valeur juridique de ces arguments. Ils sont présentés au milieu des discussions générales portant sur la rétrocession des anciennes colonies allemandes, afin de créer, s'il est permis de s'exprimer ainsi, « une atmosphère morale ».

II. — *Arguments généraux tendant à écarter l'application des dispositions du Traité de Versailles* (4).

A propos des revendications coloniales se poursuit la longue campagne entreprise par l'Allemagne en vue de l'anéantissement du Traité de Versailles.

On conteste comme on l'a fait bien souvent depuis la guerre, la *validité* même du traité en en déclarant la conclusion entachée d'un vice de consertement, le vice de *violence* (5).

(4) Sur tous ces points, voir Jean Ray, « Les Revendications coloniales allemandes », *Affaires Etrangères*, décembre 1937.

(5) Le problème des effets de la violence exercée lors de la con-

On conteste par ailleurs l'obligation juridique de son exécution, en excipant d'une *caducité* du traité, fondée sur l'application de la clause *rebus sic stantibus* (6).

Nous ne pouvons, dans le cadre de cette étude reprendre l'ensemble des problèmes que pose la révision des traités en général et des traités de paix, conclus à la suite d'une longue période d'hostilités, en particulier. De nombreux ouvrages et articles récents, les travaux juridiques de la Conférence des Hautes Etudes Internationales de juillet 1937, ont apporté pour l'étude de ces problèmes, une documentation très vaste. Les écoles de droit international les plus diverses ont été alertées. D'éminentes autorités ont tenu à rappeler ou à préciser leur attitude à propos des problèmes nouvellement posés. L'examen de ces discussions nous entraînerait bien au-delà du cadre de cette étude.

D'une manière générale, il résulte tout d'abord des

clusion de traités internationaux, et en particulier de traités de paix, a fait l'objet de récentes controverses doctrinales. V. en particulier Cavaglieri, « Le violenza come motivo di nullità dei trattati », *Rivista di diritto internazionale*, vol. XIV (1935), p. 4 à 23 ; Fernand de Visscher, « Des traités imposés par la violence », *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1931, p. 513 ; Herbert Weinschel, « Willensmängel bei völkerrechtlichen Verträgen », *Zeitschrift für Völkerrecht*, t. XV (1930), p. 446 à 477.

(6) Sur la révision des traités, cf. les récentes études de M. Georges Scelle, « Théorie Juridique de la Révision des Traités », Paris, 1936 ; Le Fur, « Règles Générales du droit de la paix », *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, 1935, t. IV, p. 214 et sqq, et la série d'études publiées par la *Friedenswarte* en 1932 et 1933 : Georges Scelle, « Die Revision von Verträgen, ein völkerrechtliches Problem », juillet 1932, p. 193 ; Hans Wehberg, « Die Revision Internationaler Verträge », juillet 1932, p. 196, et « Das Problem der friedlichen Grenzrevision im Pazifismus der Vorkriegszeit », janvier 1933, p. 16, et Wignolle, « La S.D.N. et la révision des traités », Paris, 1932. — Les principales contributions de la Conférence des Hautes Etudes Internationales en cette matière sont celles de M. Dunn, « Peaceful Change », *Study of International Procedures*, 1937 (Etats-Unis) ; *Qu'est-ce que la révision des traités internationaux ? Le revisionnisme juridique*, par M. Antonesco (Roumanie) ; *The International Problem of Peaceful Change*, par M. Lauterpacht (Grande-Bretagne).

discussions récentes que s'il peut être contestable d'écarter à l'avenir, dans le droit international, l'introduction *a priori* d'une théorie de vices de consentement, la validité *juridique* des dispositions du Traité de Versailles ne peut être et n'a en fait jamais été sérieusement mise en doute.

Par ailleurs, convient-il d'appuyer l'idée d'une révision du traité et en particulier des clauses coloniales, sur la théorie juridique de la *clause rebus sic stantibus*? Nous croyons que cette thèse doit être combattue avec vigueur, si l'on veut conserver à la classique *clausula* une utilité, une fonction propre.

On a proposé d'écarter *a priori* ici l'application de la clause, en déclarant que la clause ne peut être sous-entendue que dans un traité dont les effets se prolongent dans le temps pendant une durée non fixée, et non dans un traité de cession de territoires dans l'exécution est immédiate et définitive lors de sa mise en vigueur (7). Si l'on analyse pourtant une cession de territoire comme un acte d'organisation de compétences, on ne peut pourtant, *a priori*, écarter l'application de la clause à propos de ces dispositions (8).

Mais si l'on juge possible et nécessaire l'hypothèse de l'insertion, dans les conventions internationales, d'une clause sous-entendue destinée à donner un fondement juridique à l'inexécution et à la révision éventuelles des obligations contenues dans la convention

(7) Jean Ray, art. précité de *Affaires Etrangères*. — En ce sens, Raïkovitch, *op. cit.*, p. 185. « ...Cette clause ne saurait jouer dans les traités qui règlent définitivement une situation, qui produisent leurs effets immédiatement ; c'est l'exemple des traités d'ordre politique, tels que les traités de délimitation des frontières ou de cession de territoires... ».

(8) Sur la possibilité des clauses territoriales, v. Scelle, *op. cit.*, p. 53.

primitive, il faut supposer, pour que la clause joue, un *bouleversement des conditions initiales* dans lesquelles avaient été conclues les conventions primitives. L'effet de la clause repose en définitive sur une *interprétation de la volonté des parties* (9).

Or ici, rien ne permet d'invoquer un pareil *bouleversement* des conditions primitives. Aucun fait *nouveau* n'est venu rendre, depuis la guerre, injustes, ou d'exécution plus difficile, les dispositions du Traité de Versailles relatives aux colonies. C'est sur la *volonté* même des parties qu'il s'agirait de revenir.

En réalité, il est inutile de chercher ici à rattacher l'idée d'une transformation du régime mandataire par l'entremise complaisante de fictions juridiques, à la volonté initiale des parties ; il s'agit ici non seulement de modifier les termes des expressions de volonté primitives, mais encore de faire prévaloir de nouveaux mobiles, de chercher à atteindre de nouvelles fins. Il s'agit ainsi en définitive d'une réforme du statut actuel qui résulterait d'une réforme des *desseins* poursuivis. Une telle réforme ne peut avoir d'autre fondement juridique que l'émission, par un *acte contraire* aux actes primitifs, de volontés nouvelles.

(9) Bürckhardt, « La Clausula rebus sic Stantibus en droit international », *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1933, p. 1 et suiv., en particulier p. 8 et suiv. Cf. sur les fondements de la clause et ses effets, les études de MM. Scelle, Le Fur et Radoïkovitch, citées plus haut à propos de la révision des traités, et aussi l'ouvrage de Cattand, « La Clause Rebus sic stantibus », thèse Paris, 1929 ; et les articles de Garner, Clause « *rebus sic stantibus* », *American Journal of International Law*, 1927, p. 510 ; Sir John Fisher Williams, « Permanence of treaties », *American Journal of International Law*, 1928, p. 95 et suiv. ; Genet, « Le Problème de la Clause rebus sic stantibus, Caducité ou Révision », *Revue générale de Droit International public*, 1930, p. 287 et suiv.

II. — CONDITIONS DU TRANSFERT

1. — *Compétence nécessaire pour procéder au transfert*

Si on se reporte aux textes qui régissent le statut des territoires sous mandat, on constate qu'aucune disposition ne prévoit le transfert volontaire des droits et obligations attachés à la qualité de mandataire.

Les opinions exprimées dans les enceintes internationales et dans les Parlements ont été très diverses.

Les opinions manifestées au sein des institutions internationales. — a) On a tout d'abord invoqué à diverses reprises le précédent fourni par l'histoire d'après-guerre. En fait, on le sait, c'est aux *Principales Puissances* qu'il a appartenu de répartir les territoires sous mandat (10).

b) L'attitude du Conseil a été exprimée avec une très grande netteté après la guerre lors des incidents soulevés à propos de l'île Yap. L'incompétence du Conseil de la Société des Nations pour procéder à la désignation des mandats a été alors soulignée. Les Etats-Unis ayant protesté contre la désignation du Japon comme mandataire, le Conseil avait approuvé, le 1^{er} mars 1921, le texte d'une lettre adressée par son président au secrétaire d'Etat américain. « Le Conseil de la Société des Nations, déclarait cette lettre, se permet de rappeler à Votre Excellence que la répartition des territoires soumis au mandat est du ressort du Conseil Suprême, non de celui du Conseil de la Société. Ce qui regarde

(10) Pour l'historique de la répartition des mandats après la guerre, v. *supra*, 1^{re} partie, chap. I.

la Société des Nations, ce n'est pas l'attribution de ces territoires, c'est leur administration. L'attribution au Japon de toutes les îles du Pacifique situées au nord de l'Equateur ayant été notifiée au Conseil de la part des Principales Puissances Alliées et Associées, celui-ci s'est borné à exécuter la tâche qui lui convenait, celle d'établir les termes des mandats » (11).

c) La Commission des mandats a parfois abordé le problème.

M. William Rappard déclarait en 1925 qu'il ne croyait pas que le Conseil de la Société des Nations eût le pouvoir de modifier l'attribution des mandats. Ce pouvoir, du moins en ce qui concerne les mandats B et C, paraissait avoir été seulement accordé au Conseil Suprême des Puissances Alliées et Associées comprenant ainsi les Etats-Unis (12).

A propos de la Syrie, le président de la Commission des mandats rappela au début d'une discussion que « ... la Société des Nations n'est pas intervenue dans l'attribution des mandats et n'a d'autres tâches qu'un contrôle sur l'administration de ce territoire, sur la base de l'article 22 du Pacte » (13).

A propos de la Palestine, M. Rappard répliquait au représentant accrédité de la Grande-Bretagne, le Dr Shiels, qu'il ne devait pas être fait allusion à « un mandat reçu de la S.D.N. » (16).

Ainsi les opinions émises au sein des organes de la Société des Nations sont le plus souvent défavorables

(11) *Journal officiel de la S.D.N.*, 1921, p. 143. Voir Jean Ray, *Commentaire du Pacte de la S.D.N.*, p. 603.

(12) C.P.M., P.-V., 2^e ses., 46 et *Journal of British Institute of International Affairs*, sept. 1925, p. 207.

(13) C.P.M., P.-V., 8^e s., 1926, p. 46.

(14) Boutant, *op. cit.*, p. 22.

à la thèse d'une compétence de la seule Société des Nations pour procéder au transfert.

Mais en même temps, au cours de diverses discussions internationales, *l'attention a été souvent appelée sur la nécessité d'obtenir l'approbation du Conseil de la Société des Nations aux transferts éventuels de mandats.*

La Commission permanente des Mandats avait eu l'occasion de préciser ce point à propos de l'affaire de l'île de Nauru (15). Le mandat sur l'île de Nauru avait été accordé à « His Britannic Majesty » ; aucun gouvernement n'avait été nommé pour agir en son nom ; or, l'administration du mandat fut transférée à l'Australie pour une durée de cinq ans sans qu'aucune notification ait été faite à la Société des Nations. La nature juridique de cette opération fut discutée au sein de la Commission. A ce propos, l'obligation d'obtenir le consentement du Conseil pour la validité des actes de transfert fut soulignée.

Lors de l'examen du problème des emprunts à conclure au profit des communautés sous mandat, la Commission avait incidemment évoqué l'éventualité d'un transfert. Les prêteurs, en effet, hésitaient à investir des capitaux dans des territoires dont le statut ne paraissait pas fixé dans le temps d'une manière suffisamment précise. L'opinion avait été alors défendue dans la Commission que le transfert ne pourrait avoir lieu sans le consentement du Conseil qui déterminerait les conditions et les effets de l'opération (16).

(15) Voir C.P.M., Observations à propos du rapport portant sur les Mandats C. (1922, Min. XIII, 226).

(16) Voir les discussions à propos des emprunts, C.P.M., V^e session, 176, 177 ; VI, 172. — V. le rapport de M. Rappard, Min., VI^e session, P.-V., p. 156.

En définitive, il résulte des opinions émises au sein de la Commission des mandats que le transfert des droits et obligations attachés à la qualité de mandataire exigerait à la fois le consentement des Principales Puissances Alliées et Associées et l'approbation du Conseil de la Société des Nations.

Les opinions des autorités politiques. — Le problème juridique des transferts de territoires a été évoqué à la Chambre des Communes au cours de plusieurs discussions. Répondant à Sir John Simon qui avait laissé entendre que la compétence en la matière appartenait à la Société des Nations elle-même, M. Austen Chamberlain rappelait les dispositions de l'article 119 du Traité de Versailles et déclarait que la compétence, en matière de transfert, en réalité, ne pouvait être reconnue qu'aux Principales Puissances Alliées et Associées.

A la séance de la Chambre des Communes du 27 avril 1936, M. Baldwin abordait la question. Il en soulignait la complexité, après avoir indiqué qu'aucun texte ne réglait explicitement ou implicitement les difficultés à prévoir. M. Baldwin fit observer que l'opération de transfert exigerait vraisemblablement l'adhésion : 1° des Principales Puissances Alliées et Associées ; 2° du Conseil de la Société des Nations unanime ; 3° des populations sous mandat elles-mêmes.

En fait d'ailleurs, l'opération d'un transfert serait une opération si grave qu'on ne peut guère imaginer que les décisions à cet égard soient prises en dehors des principales puissances du monde et sans que les intérêts des populations indigènes aient été pris en considération.

Les opinions doctrinales. — Pour de nombreux auteurs (17) l'autorité compétente pour procéder au transfert serait par définition même l'autorité exerçant sur ces territoires la *souveraineté*. On doit reprendre ici les opinions exprimées dans la première partie de cette étude à propos de la souveraineté en matière de mandats. Ainsi, on l'a vu, la compétence en matière de transfert, appartiendrait soit aux Principales Puissances Alliées et Associées, soit à la Société des Nations seule investie de la compétence de *nomination* du mandataire, soit divisément à la Société des Nations et au mandataire, ou à la Société des Nations et aux Etats-Unis.

Nous nous sommes, quant à nous, efforcés au contraire de distinguer les notions de souveraineté et la notion du pouvoir d'organisation des compétences. Il semble préférable de rattacher la théorie du transfert de territoire à la théorie de *l'acte contraire*. Il s'agit en définitive ici, en premier lieu, de déterminer la nature exacte des diverses opérations juridiques qui ont donné naissance au régime mandataire, en second lieu de préciser quels étaient les Etats parties à ces actes.

L'étude que nous nous sommes efforcé d'entreprendre au début de cet ouvrage, à propos de la théorie des sources du régime mandataire, nous permet d'orienter ici la recherche d'une solution.

Nous avons vu que l'attribution des compétences d'Etat mandataire avait été effectuée par les Principales Puissances Alliées et Associées, le 7 mai 1919 et que cette attribution avait été approuvée par la Société des Nations en 1922. Ce sont donc les décisions des Puissances en date du 7 mai 1919 et de la Société des

(17) V. la discussion, *supra*, 1^{re} partie, chap. III.

Nations en date du 18 juillet 1922 qu'il s'agit de réformer. *L'adhésion des Principales Puissances Alliées et Associées paraît nécessaire, ainsi que celle de la Société des Nations.*

Deux difficultés pourtant peuvent se trouver soulevées.

En premier lieu, l'adhésion de la Société des Nations implique-t-elle l'adhésion du Conseil de la Société ou de l'Assemblée ? Il semble qu'il faille répondre que le rôle essentiel ici incombe au Conseil. L'importance de son rôle serait justifiée par l'étendue des obligations qu'il assume au regard de l'administration des territoires sous mandat (18).

En second lieu, on peut se demander si parmi les Puissances Alliées et Associées, il faut comprendre les Etats-Unis. Nous avons vu (19) qu'il ne semblait pas possible d'affirmer que l'article 119 du Traité de Versailles ait pu créer de droits au profit des Etats-Unis qui n'ayant pas ratifié le traité, doivent être considérés au regard de ce traité, comme des tiers. Ils ne se trouvaient donc pas compétents pour répartir les droits et obligations attachés à la qualité de mandataire.

Quant au traité de Berlin, il n'a pas pu investir les Etats-Unis d'aucune compétence nouvelle, l'Allemagne ne pouvant transférer au profit de son co-contractant, d'autres droits que ceux dont elle disposait elle-même. Ainsi, on l'a vu plus haut, l'argumentation juridique sur laquelle s'appuyait l'intervention américaine appelle les plus grandes réserves.

Cependant aujourd'hui la situation des Etats-Unis est

(18) Jean Ray, *op. cit.*, p. 603.

(19) V. *supra*, I^{re} partie, chap. I.

différente. D'après les traités (20) conclus en effet avec les Puissances mandataires, l'assentiment des Etats-Unis est requis pour toute modification au régime des mandats. Leur adhésion paraît donc désormais nécessaire.

2. — *Qualités exigées d'un Etat pour bénéficiaire du transfert*

1° *Conditions générales.* — Le Pacte prévoit que les mandataires doivent être des « nations avancées » qui en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique semblent mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui l'acceptent.

La nation mandataire doit-elle être soumise à un régime politique démocratique ? M. Furukaki (21) l'a prétendu. Mais les auteurs écartent le plus souvent cette exigence, en se fondant sur la difficulté pratique de définir à partir de quel moment un régime politique peut être considéré comme démocratique (22). Ce refus paraît devoir être fondé avant tout sur l'absence de toute disposition formelle à cet égard.

Le texte ne prévoit pas que la Société des Nations, recevant notification des demandes, soit tenue de faire une enquête afin de déterminer si les puissances qui font acte de candidature remplissent les conditions exigées.

2° *Conditions particulières.* — *Le mandataire doit-il être membre de la Société des Nations ?*

(20) Cf. l'Art. 5 des Conventions du 13 février 1923 entre la France et les Etats-Unis à propos des mandats français. (Conventions publiées par Millot, *op. cit.*, p. 215 et 222).

(21) Furukaki, *Les Mandats internationaux de la Société des Nations*, thèse, Lyon, 1923.

(22) Pic, article précité de la *Revue de Droit international public et de Législation comparée*, t. V, p. 337.

Aucune disposition précise du Pacte ne l'exige. En fait, au moment où l'on discutait au sein des institutions internationales de la possibilité de soumettre l'Arménie à un régime de mandat, et après qu'on eût écartée l'idée de confier ce mandat à la Société des Nations elle-même, le Conseil de la S.D.N. avait exprimé l'espoir que pourrait être trouvé, pour remplir cette charge, « un membre de la Société des Nations ou quelque autre puissance ». Le mandat avait été offert aux Etats-Unis (23).

Pourtant, comme on l'a fait observer, il serait à peu près impossible, en théorie et en pratique, de conférer les droits et obligations de mandataire à un Etat qui ne fût pas membre de la Société des Nations. « L'absence d'un tel lien implique d'un côté ou de l'autre un manque avoué de confiance qui est difficile à concilier avec l'institution du mandat et qui rendrait singulièrement délicat l'accomplissement des devoirs assignés par l'article 22. » (24) Pratiquement, les difficultés qu'éprouverait la Société des Nations à contrôler l'administration d'un Etat qui ne serait pas un de ses membres apparaîtraient, dit-on, insurmontables (25). M. Stoyanovsky redoutait en outre, dans le cas où le mandataire ne serait pas membre de la Société, un danger d'annexion (26).

Néanmoins, lorsque le Japon a quitté la Ligue, il a conservé les droits et obligations attachés à sa qualité de mandataire. Cette situation a donné lieu, en particulier aux Etats-Unis, à de très vives controverses (27).

(23) V. sur tous ces points, Wright, *op. cit.*, p. 438 et suiv.

(24) Jean Ray, *op. cit.*, p. 603.

(25) Wright, *op. cit.*, p. 439.

(26) Stoyanovsky, *op. cit.*, p. 55.

(27) V. Luther Harris Evans, « Would Japanese Withdrawal from the League effect the status of the Japanese mandate ? », *American Journal of International Law*, 1933, p. 140 (favorable à la thèse d'après

Aucune disposition n'ayant prévu la nécessité pour un Etat mandataire d'avoir la qualité de membre de la Société des Nations, pour exercer sa compétence, il paraît impossible de fonder juridiquement l'exigence de sa qualité. Mais il n'est pas douteux, que dans l'exercice par les Puissances intéressées, de leur volonté à propos d'une éventuelle révision, la considération de la situation au regard de la Ligue, d'un Etat candidat à la fonction mandataire, est appelée à jouer, politiquement, un fort grand rôle.

II. — DISPARITION DU RÉGIME MANDATAIRE

Il ne paraît pas possible de contester que l'article 22 du Pacte puisse être modifié ou abrogé, dans les conditions prévues par l'article 26 du Pacte lui-même.

Il paraît logique de considérer, avec M. Verdross (28), que si l'article 22 est aboli, les *droits des peuples placés sous le régime* qu'il définissait, s'écrouleront au même moment. Les collectivités sous mandat ne constituent pas des Etats au sens du droit international : leurs droits

laquelle la qualité de membre de la Société ne serait pas exigée) ; Wright, « Some Legal aspects of the Far-Eastern situation », *American Journal of International Law*, 1935, p. 514 et suiv. (exige la qualité de membre de la Société des Nations) ; E. T. Williams, « Japan's Mandate in the Pacific », *American Journal of International Law*, 1935, p. 438 (considère que l'intention initiale des auteurs du Pacte était bien de conférer les mandats à des Etats membres de la Société mais qu'une révocation du mandat fondée sur le seul motif que le Japon a quitté l'Assemblée de Genève, serait pratiquement difficile et inopportune).

(28) Verdross, « Règles générales du Droit international de la Paix », *Rec. des Cours de l'Acad. de La Haye*, 1929, t. V, p. 401.

n'ont d'autre fondement que les dispositions de l'article 22 du Pacte lui-même (29).

(29) La Quatrième Commission du Congrès de Cambridge de l'Institut de Droit International en 1931 avait adopté une résolution à propos du régime des mandats où l'on peut lire (art. 8) : « Les droits et obligations des collectivités sous mandat ne sont pas affectés par la cessation du mandat ou le changement du mandataire ». Mais ce texte ne paraît prévoir que l'effet, au regard des droits et obligations de la collectivité sous mandat, d'un transfert de compétences d'Etat Mandataire, le régime mandataire subsistant : l'hypothèse examinée plus haut. Il ne paraît pas applicable à l'hypothèse d'un anéantissement de l'article 22 du Pacte.

CHAPITRE II

LES MÉTHODES DE COLLABORATION DES FORCES

Deux voies de solutions sont ici concevables. On peut s'efforcer de créer pour les terres coloniales, un régime international de la souveraineté. On peut s'appliquer à aménager les garanties accordées dans ces territoires en faveur des Etats tiers.

I. — NOUVEAU RÉGIME INTERNATIONAL DE SOUVERAINETÉ

L'idée d'une internationalisation des régimes coloniaux n'est pas nouvelle : elle a été présentée récemment à nouveau à titre de solution du problème de la répartition des matières premières. Elle est parfois recommandée d'une manière directe. Le plus souvent, pourtant, la proposition a pris la forme d'un projet de l'extension du domaine d'application du système des mandats.

1. — L'INTERNATIONALISATION DES COLONIES

Les précédents. — On a souvent voulu considérer comme précédents d'une « internationalisation des colo-

nies » les exemples anciens de « condominium ». On cite à cet égard le condominium franco-britannique en Egypte et plus particulièrement le condominium franco-britanniques aux Nouvelles-Hébrides. L'expérience faite aux Nouvelles-Hébrides fut, on le sait, décevante. Aussi les partisans actuels d'un régime colonial international se sont-ils efforcés d'écarter toute comparaison entre les régimes à établir dans l'avenir et les régimes anciens (1).

La fondation de la Société des Nations, après la guerre, donna aux propositions d'internationalisation une orientation nouvelle.

L'idée d'un « mandat » exercé par la Société des Nations elle-même fut discutée : en particulier la question fut soulevée à propos de la détermination du régime de l'Arménie (2). La proposition fut alors écartée : la Société des Nations ne paraissait pas remplir les conditions exigées de la Puissance Mandataire par l'article 22 du Pacte. Elle ne pouvait, en effet, être jugée comme « une nation avancée ». D'autre part, le Pacte prévoit que la Puissance Mandataire agit « au nom de la Société des Nations ». Un pareil texte s'accommodait mal, avait-on fait observer, de la remise de la charge du mandat à la Société des Nations elle-même.

Par ailleurs, on recommanda parfois alors la fondation d'organismes internationaux pourvus de larges pouvoirs d'administration en matière coloniale. Le parti travailliste britannique, dans un rapport intitulé « Empire and Commerce in Africa », rédigé par M. L. Woolf (3), avait préconisé la création d'une Commission In-

(1) V. par exemple Scelle, *Précis de Droit des Gens*, t. I, p. 185.

(2) Sur ce point et les suivants, v. Wright, *Mandates under the league of Nations*, p. 439 sqq.

(3) V. Labour Party, Report of the Committee of the Labour Department. *Empire and Commerce in Africa*, 1919.

ternationale de l'Afrique. D'autres commissions devaient être établies ultérieurement. Les commissions devaient administrer les territoires qui leur seraient confiés en se proposant « comme but unique » de servir les intérêts des Africains et de les initier progressivement à l'autonomie. Les juristes allemands Schüking et Wehberg, dans leur ouvrage « Die Satzung des Volkerbundes » avaient prévu l'institution d'un « Bureau International d'Administration Coloniale » auprès de la Société des Nations. Pratiquement, dans ce projet, les divers Etats conservaient à l'égard de leurs territoires coloniaux, des pouvoirs assez étendus, mais le droit de contrôle de l'organisme international devait être sévère. Des délégués de la Société des Nations auraient été chargés de veiller dans chaque colonie à l'application des dispositions du régime colonial nouveau.

En fait, on le sait, de pareils projets n'eurent pas de suite. La création seule du régime des mandats s'inspira du souci de donner à la Société des Nations un pouvoir de surveillance en matière coloniale ; mais ce droit de surveillance s'appliqua simplement à l'administration de certains territoires déterminés.

Les propositions actuelles. — Les propositions récentes témoignent d'intentions analogues.

M. J.-L. Hammond, dans un discours prononcé à la League of Nations Union, demanda qu'une tentative fut faite pour « transférer les mandats des Etats particuliers à la Société des Nations elle-même » (4). L'idée d'une internationalisation des mandats fut soutenue à diverses reprises dans le *Manchester Guardian* (5).

(4) *Manchester Guardian*, 4 février 1936.

(5) V. notamment, 15 janvier 1936, 16 février 1937.

Par ailleurs, la création d'une administration *euro-péenne* des colonies a été préconisée récemment, en particulier par M. Grigg : la proposition avait attiré l'attention de la presse allemande (6).

Le Dr. Arnold Toynbee, examinant dans un important article, le problème des changements pacifiques, se prononça l'an dernier en faveur d'une internationalisation progressive des régimes coloniaux (7).

L'essai serait fait, d'après M. Hammond, sur une *colonie déterminée*. L'un des premiers problèmes à résoudre, dans ce cas, serait la formation d'un corps international d'administrateurs coloniaux : M. Hammond proposait la fondation immédiate d'un « International training College » pour répondre à ce souci.

M. Arnold Toynbee se montre partisan d'un autre méthode. Il s'agirait pour lui de conférer un caractère international non pas à des *colonies*, à des *territoires*, mais à des *services* coloniaux. Ainsi on confierait à des organismes internationaux la gestion de services particuliers : la compétence de ces organismes internationaux pourrait être, dans l'avenir, progressivement étendue.

Enfin il faut signaler l'originale suggestion de l'ancien vice-gouverneur du Kenya, M. Tracy Philipps, en faveur de la création d'une « Fédération » des principales puissances coloniales d'Afrique, fédération dont l'accès serait ouvert à l'Allemagne (8).

Les difficultés d'application. — Il y aurait quelque naïveté à se dissimuler les difficultés que rencontrerait

(6) V. *Frankfurter Zeitung*, 20 novembre 1936.

(7) V. Arnold Toynbee, « Peaceful Change or War ? », *International Affairs*, janvier-février 1936.

(8) Tracy Philipps, « L'Europe et le Problème Colonial », *Europe Nouvelle*, 11 décembre 1937.

à l'heure actuelle l'application de ces projets d'administration commune.

Proposer une tâche *commune* à des nations que divisent non seulement leurs intérêts, mais parfois aussi leurs conceptions politiques et philosophiques ? Confier de lourdes responsabilités aux organes de Genève, à l'heure même où les institutions internationales connaissent des jours difficiles ? Est-ce politiquement possible ? Et enfin et surtout, faut-il croire que les nations pourvues de colonies soient disposées à abandonner les territoires conquis ? Telles sont les premières objections le plus souvent adressées aux projets précédents.

Peut-être, on l'a vu, faut-il discuter plus encore que les fins poursuivies, la valeur des moyens préconisés pour les atteindre. Sans abandonner des yeux le but lointain, on s'est souvent efforcé de découvrir, pour y conduire, d'autres chemins.

2. — DÉVELOPPEMENT DU RÉGIME DES MANDATS

L'idée d'une extension du régime des mandats a été fréquemment soutenue en Angleterre dans les milieux libéraux et socialistes. On trouvera un exposé de la thèse dans des ouvrages de M. Léonard Barnes, de M. Roden Buxton, et dans les articles de divers organes libéraux, tels que le « Manchester Guardian » (9). Elle a été défendue également par un Italien, M. Mortara (10), et signalée par M. Van Zeeland (11) dans son rapport.

Les partisans de cette thèse réclament la transformation des « colonies » en « mandats ». Parfois aussi

(9) *Manchester Guardian*, 6 février 1937.

(10) Mortara, « Il problema della distribuzione delle materie prime », *Giornale di Economisti*, novembre 1936.

(11) Rapport Van Zeeland, janvier 1938.

ils préconisent une réforme du régime mandataire actuel, dans le sens d'un accroissement des pouvoirs des organismes internationaux.

Les intérêts de la proposition. — Comme la proposition d'une internationalisation des colonies, la proposition de l'extension du régime des mandats a une portée qui dépasse le seul souci de faciliter la répartition des matières premières. Elle répond à la préoccupation très générale de découvrir pour l'avenir de nouvelles méthodes de gestion coloniale.

Elle répond en outre à une préoccupation plus particulière.

L'institution du mandat avait été le résultat d'un compromis. Pour certains, elle devait remplir une exigence spéciale. Il fallait régler le sort des colonies allemandes, sans violer ni la lettre ni l'esprit du message du Président Wilson. Pour d'autres, au contraire, l'institution avait un plus grand avenir : le principe de la « tutelle » était substitué, dans un texte international, à la règle traditionnelle de l'« exploitation coloniale ». En appliquant ce régime aux colonies allemandes, on avait simplement saisi une occasion propice, mais la portée de la réforme devait être plus large ; le droit international s'apprêtait à faire à l'institution une place comparable à celle que la sociologie lui réservait déjà. Aux partisans de cette dernière conception, le temps apparaissait venu de trancher le débat. Ou bien l'on refusera aujourd'hui d'étendre l'application du régime des mandats : ce régime ne concernera ainsi que les anciens territoires allemands, le développement de l'institution sera compromis, le sort même du régime mandataire sera peut-être lui-même menacé. Ou bien au contraire on étendra son domaine d'application : si limitée que

soit, lors d'une première étape, la portée de cette extension, la mesure aura la valeur d'une réforme profonde: la première conception du régime mandataire sera, en effet, d'une manière *nette*, abandonnée.

Au regard du problème de la redistribution des matières premières, quel serait l'intérêt particulier d'une extension du domaine d'application mandataire ?

Il consisterait essentiellement dans l'application aux territoires en cause d'un régime économique dit de *Porte Ouverte* (régime qu'il convient plutôt de nommer régime d'« égalité économique »), la garantie étant donnée de l'exercice d'une surveillance par la Commission des Mandats de la Société des Nations. On sait que le régime de *Porte Ouverte* comporte deux caractéristiques essentielles : d'une part, dans les territoires soumis à ce régime, liberté d'*établissement* d'entreprises, d'exploitations étrangères ; d'autre part, dans ces territoires, égalité d'accès aux richesses exploitées, par l'adoption d'un régime douanier, fiscal, administratif, etc., identique pour les ressortissants des diverses nations en cause.

Difficultés d'application. — On examinera plus loin les avantages (12) du régime d'égalité économique et ses difficultés d'application. Dans quelle mesure — c'est là le point essentiel — les diverses nations pourvues de colonies sont-elles prêtes à abandonner les régimes douaniers préférentiels, dont la création a été réclamée non seulement par les métropoles, mais aussi par les territoires coloniaux eux-mêmes, pour imposer aux colonies un régime d'égalité douanière pure et simple ?

Aux difficultés qui résultent de l'application souhai-

(12) Voir *infra*, p. 360 et suivantes.

tée du régime de la Porte Ouverte s'ajoutent celles qu'implique la soumission des nations colonisatrices au contrôle de la Société des Nations — pièce essentielle du régime mandataire.

Ce contrôle aujourd'hui est, certes, effectif et efficace : on ne pourrait dire pourtant qu'il soit sévère. Aussi les partisans de l'extension à des territoires nouveaux du régime des mandats se sont-ils efforcés souvent de préparer une internationalisation future des régimes coloniaux en étendant d'une manière considérable les pouvoirs de surveillance de la Société des Nations sur les territoires à mandat.

M. Léonard Barnes, dans son ouvrage « *The Future of Colonies* », a ainsi proposé une série de réformes au dessein identique :

Autorisation pour les membres de la Commission des Mandats d'entreprendre des enquêtes et des inspections dans les territoires soumis à leur surveillance ;

Organisation de la Commission en bureaux spécialisés (éducation, hygiène, travail des indigènes, etc.), cette dernière réforme ayant pour avantage, en obligeant à accroître le nombre des membres de la Commission, d'associer dans une plus large mesure les pays dépourvus de colonies aux responsabilités de la tutelle coloniale ;

Création de sièges dans la Commission pour les représentants des populations soumises au mandat ;

Autorisation donnée aux plaignants d'exposer leur cause devant la Commission personnellement ou par avocat ;

Autorisation d'accès aux fonctions publiques des territoires sous mandat à des ressortissants étrangers, sous diverses conditions ;

Affermissement du principe de la souveraineté de la Société des Nations sur les territoires sous mandat, par l'affirmation du retour nécessaire à la Société des Nations de ces territoires au cas où la puissance mandataire vient à quitter l'institution de Genève ;

Enfin et surtout, *contrôle des investissements de capitaux dans les territoires sous mandat* : ce contrôle serait assuré par un organe international (Bureau International des Investissements Coloniaux) chargé de contracter les emprunts, d'allouer des fonds en vue de travaux dans les territoires en cause, et d'assurer une équitable répartition des commandes de travaux parmi les divers Etats membres de la Société des Nations.

Son domaine d'application étendu dans l'espace, ses dispositions générales assurées d'une plus stricte application, l'institution mandataire apparaîtrait comme aboutissant à un véritable régime colonial international.

*
**

On s'est borné dans les pages qui précèdent, à donner de brèves indications sur les solutions impliquant un transfert de souveraineté sur des territoires coloniaux. La discussion de ces propositions dépasserait le cadre de cette étude, l'examen des problèmes politiques, moraux, philosophiques... que pose la recherche de régimes coloniaux nouveaux ne saurait être abordé ici.

S'il s'agit seulement d'assurer une plus grande souplesse aux procédés actuels de répartition internationale des matières premières, on doit observer que l'*avantage des solutions* qui précèdent se ramène à l'autorisation qu'elles donnent d'une participation étrangère à la souveraineté *économique* d'un territoire colonial.

Cette participation serait assurée dans le cas de l'extension du régime actuel des mandats, par l'adoption d'un système d'égalité économique ; dans la proposition de M. Léonard Barnes, cette participation serait assurée en outre, par la création d'un Bureau International des Investissements Coloniaux, chargé, non seulement de prendre contact avec les marchés financiers, mais encore et surtout de répartir les commandes, rendues nécessaires par l'exécution de travaux, entre divers Etats membres de la Société des Nations.

Par ailleurs, les *difficultés* d'application des solutions présentées sont avant tout *politiques* : abandon de droits à l'égard de l'administration des indigènes, soumission au contrôle d'organismes de Genève.

Aussi a-t-il paru utile d'examiner s'il ne serait pas possible d'élaborer des propositions s'efforçant d'atteindre des *avantages semblables* — participation d'étrangers à la souveraineté économique du territoire — sans se heurter aux mêmes *difficultés*. Divers projets ont été récemment présentés, qui tendent à organiser une *communauté d'efforts* de mise en valeur, sans mettre directement en cause les caractères de la souveraineté politique sur les territoires considérés.

II. — AMÉNAGEMENT DES GARANTIES

A) LES GARANTIES GÉNÉRALES DE L'ACCÈS AUX MATIÈRES PREMIÈRES

Les matières premières sont en principe, sur le marché mondial, à la disposition de tous ceux qui veulent et peuvent les acquérir.

L'accès est-il pourtant entièrement libre ? Certes, les

producteurs ne demandent qu'à vendre. Mais divers éléments ne viennent-ils pas parfois agir sur l'offre, soit pour en restreindre le montant, soit pour élever les prix ? C'est là le premier problème que pose la protection des intérêts de consommateurs des pays demandeurs : le problème de l'accès aux biens produits.

Quelles sont, aujourd'hui, les difficultés d'accès aux ressources naturelles ?

On l'a dit non sans humour (13), depuis qu'ont été entreprises les « enquêtes internationales » sur le problème de l'« accès aux matières premières », la tâche délicate entre toutes fut de découvrir et de préciser ces « difficultés d'accès » elles-mêmes.

L'exemple classique était celui des taxes différentielles imposées à l'exportation d'un certain nombre de produits, dans des territoires d'ordinaire coloniaux, en vue de favoriser le commerce de la colonie et de la métropole.

Taxes différentielles, ainsi imposées à l'exportation de l'étain dans les dépendances britanniques de Malaisie ou de Nigéria. On citait encore l'exemple des taxes imposées aux exportations de noix palmistes en provenance de l'Afrique Occidentale anglaise : mais il y a plus de quinze ans aujourd'hui que ces dernières taxes ont été supprimées. Le procédé des taxes différentielles a continué à être utilisé à l'intérieur de l'Empire français et de l'Empire portugais.

Beaucoup plus importantes sont aujourd'hui les répercussions des politiques de préférence impériale. Pratiquement, la plupart des métropoles ont adopté au cours des dernières années, dans leurs rapports avec les

(13) B.S.K. The demand for raw materials and foodstuffs. *Bulletin of International News*, 3 avril 1937.

colonies, des mesures tendant à accroître les échanges à l'intérieur des Empires. L'accord d'Ottawa de 1932 à cet égard fut l'exemple le plus caractéristique, ses effets sur certaines économies étrangères furent souvent graves. Naguère encore de nombreux territoires pratiquaient une politique d'« égalité économique », politique désignée le plus souvent sous le nom de « politique de Porte Ouverte » : cette politique a été au cours des dernières années en déclin.

Enfin de véhémentes accusations ont été adressées à l'encontre des manœuvres de prix des matières premières contrôlées par des ententes internationales. Les mauvais souvenirs du cartel du cuivre n'ont pas été effacés : pour les grands pays importateurs, le cartel demeure un adversaire.

Saisies de ces difficultés, un certain nombre de personnalités appartenant aux milieux politiques, juridiques, économiques ont préconisé l'élaboration d'un « statut international des matières premières » — statut dont le dessein essentiel serait de restreindre l'application des politiques de discrimination.

D'autres personnalités, sans aller aussi loin, ont demandé la mise à exécution immédiate d'une mesure particulière, insérée dans les projets de statut général : la réglementation des ententes internationales de producteurs.

a) *Les accords généraux de non-discrimination
et le projet d'un statut international
des matières premières*

Les propositions faites à cet égard émanent tout d'abord de milieux politiques ou juridiques depuis long-

temps préoccupés des problèmes de l'organisation de la paix.

Aux Etats-Unis, M. J.B. Whitton, Professeur à l'Université de Princeton, est l'auteur d'un important projet de « Code International des Matières Premières » (14).

Sir Arthur Salter (15), M. Leonard Barnes (16), M. Ch. Roden Buxton (17), ont recommandé la conclusion d'accords internationaux de non-discrimination.

Par ailleurs, le Comité mixte d'experts réuni, en 1936, sous les auspices de la Chambre de Commerce Internationale et de la Fondation Carnegie, a préconisé à son tour, dans son rapport final rédigé par l'économiste suédois, M. Bertil Ohlin, l'élaboration de pareilles conventions (18).

Quelle est la *raison d'être* de ces propositions ?

Quelle que soit la valeur que l'on accorde aux revendications des nations « insatisfaites », un point est hors de discussion : le problème des matières premières est devenu un aspect essentiel du problème de la sécurité internationale.

1. — Les revendications au regard des matières premières, tout d'abord posent en termes nouveaux la question de la prévention de la guerre. S'il est vrai

(14) J. B. Whitton, *Raw Materials and Markets. Proceedings of the American Society of International Law. Both Annual Meeting*, avril 1936, p. 104 et suivantes. Le problème des matières premières, *Revue Internationale Française du Droit des Gens*, 1937, t. III, fasc. 3.

(15) Sir Arthur Salter, dans « *Peace and Colonial Problem* », *International Peace Council*, Londres, 1936.

(16) Leonard Barnes, *The Future of Colonies*, Londres, 1936.

(17) Ch. Roden Buxton, *The Alternative to war*, Londres, 1936.

(18) « *La Reconstruction économique internationale* », rapport du Comité Mixte de la Chambre de Commerce Internationale et de la Fondation Carnegie, Paris, 1936, t. II ; rapport du Professeur Ohlin.

que l'ordre établi est jugé intolérable, s'il est vrai que la répartition actuelle des richesses du monde est considérée comme inacceptable, la persistance de pareils griefs ne peut manquer de faire courir à la paix un danger, et un danger exceptionnellement grave.

2. — Par ailleurs, l'application des sanctions économiques a attiré l'attention sur la nécessité d'étudier le régime international des matières premières avec le souci, non pas seulement de prévenir les conflits, mais aussi d'en assurer la répression.

Or, le régime actuel paraît incapable de donner satisfaction : les travaux cités ont eu le dessein d'élaborer un droit conventionnel international nouveau des matières premières essentielles.

Aujourd'hui, la réglementation internationale du commerce des matières premières relève, d'une manière générale, de la compétence de l'Etat sur le territoire duquel se trouvent les sources de ces matières premières. Aucune limitation à la fois générale et permanente de la compétence des Etats à cet égard n'est prévue actuellement par le droit international.

Deux ordres de réglementation existent pourtant dès aujourd'hui :

Des réglementations portant sur certaines matières premières données. On sait qu'en 1928 divers accords ont prévu la réglementation du commerce international des os et peaux (19);

Des réglementations portant sur un ensemble de matières premières, mais limitées à des circonstances données. Il s'agit alors des dispositions de la loi internationale relatives aux sanctions économiques.

(19) V. *infra*, p. 358.

L'objet du régime nouveau serait de limiter la souveraineté des divers Etats au regard de la réglementation du commerce des matières premières. Tantôt les Etats se trouveraient privés du droit d'établir certaines discriminations, tantôt ils seraient tenus d'observer certaines règles dans la détermination des mesures applicables au régime d'entrée et de sortie de ces matières, aux conditions de vente, etc. Réglementation de certains droits, créations d'obligations : tel serait le but essentiel des conventions projetées.

Quel serait le *fondement juridique* des réglementations nouvelles apportées par le droit international à l'activité des Etats ?

Les réglementations se justifieraient par le caractère très particulier des transactions internationales portant sur les matières premières.

a) Ces matières sont essentielles à la vie même d'une nation. Privée de matières premières, une nation serait incapable d'assurer le fonctionnement des principales activités industrielles et agricoles, des services publics; le ravitaillement de la population serait compromis : la nation se trouverait dans une situation de fait comparable à celle d'un Etat soumis à une agression militaire. Par ailleurs, cette arme puissante n'est pas, *a priori*, d'un emploi difficile : pour les matières premières, le monopole est fréquent. Monopoles naturels : on songe au camphre du Japon, aux nitrates chiliens. Monopoles artificiels : il est aisé à des groupements divers, le plus souvent appuyés par des Etats, de parvenir à contrôler

la production quasi entière d'une matière première donnée.

La continuité de l'accès aux matières premières apparaît ainsi comme une condition essentielle de la sécurité et partant de la liberté des Etats.

b) Ces matières premières, par ailleurs, constituent la partie la plus importante des ressources dont on s'efforce en cas de conflit, grâce à l'application de sanctions économiques, de priver l'agresseur. En définissant avec précision non seulement les conditions, mais aussi la portée d'application de ces sanctions, le régime international nouveau assurerait une plus grande efficacité au principe de la sécurité collective.

C'est ainsi le souci de faciliter à la fois la prévention et la répression des conflits qui doit guider la recherche :

Du domaine d'application des réglementations à prévoir ;

De la nature de ces réglementations ;

Des procédés de contrôle de leur application.

1° Domaine d'application du régime nouveau

Les auteurs des propositions qui ont été citées ne se sont pas attachés à préciser le domaine d'application du régime à établir. Il est d'ailleurs extrêmement délicat de déterminer *a priori* quelles seraient les matières premières à soumettre aux réglementations nouvelles. Une définition des « matières premières » à cet égard serait certes, indispensable. Elle ne pourra, en tout état de cause, être précisée qu'après de longues et minutieuses discussions. Toute limitation *a priori* est en effet à peu près impossible.

On pourra — c'est une première tendance — pour définir la notion de « matières premières », préciser la nature même des différents produits aux diverses phases de leur élaboration. On déterminerait ainsi la nature d'un produit à un moment donné au regard de l'application du régime nouveau, en considérant les caractères des opérations subies par ce produit avant ce moment. On dirait alors qu'un produit constitue « une matière première » si les seules opérations subies ont été : a) l'ensemble de celles qui sont nécessaires pour recueillir le produit brut (extraction, cueillette, etc.) y compris, s'il y a lieu, celles qu'exige la séparation du produit par voie mécanique, physique, chimique, etc.; b) l'ensemble des opérations nécessaires pour assurer la conservation du produit et son transport, à l'exclusion de toute opération de transformation. De pareils critères seraient en pratique difficiles à établir.

On peut s'attacher au contraire à définir les matières premières d'après les caractères de leur commerce et de leur emploi. Le fondement juridique qui a été indiqué plus haut comme devant être celui des réglementations projetées en définirait la portée. L'éventualité d'un monopole, l'importance du produit pour l'activité des industries extérieures d'un pays, et avant tout pour le fonctionnement de ses services publics : telles seraient, par exemple, les considérations qui pourraient ici valoir. En un mot, l'idée essentielle dont on s'inspirerait, et dans ce cas directement, serait celle de la continuité nécessaire des approvisionnements destinés aux industries principales et aux services publics des principaux pays.

2° Etendue des limitations de souveraineté prévues

On a parfois préconisé la création d'organes centraux chargés sinon d'assurer la répartition internationale des matières premières, du moins d'exercer un contrôle sur leur commerce.

On invoque à cet égard l'exemple des Comités inter-alliés créés pendant la dernière guerre.

Le plus souvent une telle proposition est présentée comme une partie d'un programme d'action plus général en vue de la création d'un régime international d'économie dirigée (20).

En dehors de ces propositions d'ensemble, une série de suggestions récemment présentées portent sur la conclusion d'une convention internationale destinée à assurer l'égalité des conditions d'accès aux sources de matières premières.

C'est là le projet de diverses personnalités anglaises (Sir Arthur Salter, M. Barnes), etc. C'est une proposition analogue qu'a soutenue M. Whitton en recommandant la signature d'un « Code of fair practices ».

a) *L'élaboration du Code.* — Les dispositions du Code seraient élaborées par une Commission d'Enquête Internationale. Cette Commission examinerait tout d'abord les conditions actuelles d'accès aux différentes sources de matières premières. Elle s'efforcerait d'apporter une documentation précise à propos de questions telles que la valeur des colonies, l'importance des avantages attachés à la possession d'un marché colonial, la compa-

(20) V. en particulier les conclusions de l'étude générale de H. G. Greaves, *Raw Materials and International Control*, Londres, Methuen, 1936.

raison des profits exacts qui résultent de l'acquisition des matières premières essentielles sur le marché mondial d'une part, et sur un marché colonial d'autre part, etc. La Commission examinerait alors dans quelle mesure il serait possible d'améliorer la situation des nations insatisfaites par l'adoption d'un Code international de « Fair practices ».

b) *Le contenu du Code.* — Un pareil code, d'après M. Whitton, pourrait contenir les règles inspirées des idées générales suivantes :

1) Aucun Etat ne devra imposer des taxes d'exportation discriminatoires, ni des droits discriminatoires d'importation. En outre, un mouvement en vue d'une réduction générale des tarifs douaniers devrait être mis sur pied ;

2) Aucun Etat n'accordera à l'importation des matières premières provenant de ses propres colonies des privilèges quelconques tels que tarifs préférentiels, prix spéciaux pour le transport, escomptes, ristournes, etc...

3) Aucun Etat ne maintiendra, soit par des mesures de restriction ou de limitation de la production ou toute autre mesure, les prix à un niveau trop élevé ;

4) Les trusts internationaux fondés dans le but de stabiliser les prix ou de combiner des marchés, devraient être également soumis à un code de « fair practices » et dont les détails seraient à élaborer. De tels trusts devraient surtout être organisés de façon à satisfaire les intérêts des consommateurs aussi bien que ceux des producteurs ;

5) Quand des accords douaniers sont en voie de conclusion entre deux ou plusieurs Etats, les tiers intéres-

sés à ces accords devraient avoir la possibilité d'être consultés ;

6) Les matières premières devraient être vendues à toute nation étrangère sans considération de nationalité aux mêmes conditions, excepté là où le pays vendeur est obligé par un traité d'appliquer des sanctions économiques contre un Etat déclaré agresseur en violation des pactes internationaux (21) ;

7) Chaque Etat suivra scrupuleusement dans ses colonies ou dépendances, la politique de la Porte Ouverte. Le but primordial de cette politique est d'assurer à tous les Etats un droit égal d'accès aux matières premières. Dans le code de « fair practices » la politique de la porte ouverte sera définie d'une façon détaillée en se basant sur la Convention du Congo de 1885, les Mandats de la Société des Nations, et les traités de Washington concernant la Chine ainsi que tout autre traité exposant ce sujet. Ces règles s'étendraient aux placements de fonds, aux concessions, aux travaux publics, aux tarifs douaniers, aux frais de transport, aux prix des postes, aux transports maritimes, etc... (22).

En liaison avec ce plan, il pourrait être indispensable de conclure un accord international pour la stabilisation générale des monnaies.

(21) La proposition suivante faite par Sir Arthur Salter pourrait être adoptée :

« Il ne serait fait aucune prohibition ni différenciation en temps de paix ou de guerre à l'exportation des matières premières d'aucune colonie vers aucun endroit, excepté par une action internationale en vue de renforcer des pactes internationaux. Lorsqu'une telle action est envisagée, elle doit s'appliquer également à tous les protectorats, territoires sous mandat sans distinguer si ceux-ci sont sous le contrôle ou non d'un Etat contre lequel l'action internationale est entreprise ».

(Note de M. le professeur Whitton.)

(22) Texte français transcrit d'après l'article du Professeur J. B. Whitton (Article de la *Revue internationale française du Droit des Gens*, précité).

On voit la très grande portée de pareilles dispositions dont l'adoption n'aboutirait à rien moins qu'à interdire à l'avenir toute politique de préférence impériale. La proposition reprend par ailleurs divers projets tels que la réglementation des cartels, etc... qui avaient fait l'objet de propositions et de discussions lors de la Conférence Economique de 1927 (23).

Quant au Labour Party, il fixe pour objet aux conventions à conclure l'affirmation du principe général de non-discrimination d'une part, avec les diverses conséquences attachées à ce principe, la réglementation des cartels internationaux avec le dessein de protéger les intérêts des consommateurs, et surtout le renforcement de sanctions économiques : l'agresseur devrait, dès l'abord, et sans discussion possible, être privé le cas échéant des ressources offertes par l'ensemble des territoires coloniaux, quelle que soit la puissance investie, sur ces territoires, de la souveraineté.

3° Contrôle et sanctions

M. Whitton a insisté sur l'importance à attacher au problème du contrôle et des sanctions. Rappelant les difficultés auxquelles avait donné lieu l'application de la Convention du Congo en 1885, l'auteur de la proposition recommande avec insistance de prévoir dans les conventions à conclure, une clause d'arbitrage obligatoire.

*
**

(23) Voir le rapport de M. William Oualid, professeur à la Faculté de Droit de Paris, à la Conférence Economique de 1927, et *infra*, p. 352.

Les difficultés d'application de ces propositions ne sauraient être méconnues.

La conclusion de conventions générales relatives à l'égalité de traitement s'avérera, il est probable, — surtout si l'on veut donner à ces conventions la portée générale de celle qui a été exposée plus haut, — difficile.

Rien ne permet de croire que les principales puissances coloniales puissent renoncer délibérément aux politiques de préférence impériale.

Par ailleurs, la réglementation des sanctions économiques internationales se heurtera, il faut s'y attendre, à de graves difficultés politiques.

Il serait regrettable pourtant de ne pas soumettre à discussion les propositions relatives à la réglementation des cartels internationaux ; à l'extension, dans certains territoires, du principe de non-discrimination.

b) *La réglementation générale des monopoles et des cartels internationaux*

La politique des producteurs qui disposent d'un monopole naturel ou artificiel de certaines matières premières et sont en mesure ainsi d'en contrôler strictement le commerce, a donné lieu souvent à des plaintes. Il faut observer pourtant comme on l'a vu, que les revendications des nations non satisfaites n'ont qu'assez rarement mis l'accent sur cet aspect du problème de la répartition internationale des matières premières.

Le régime des prix imposé par les producteurs de quinine des Indes Néerlandaises (24), par les produc-

(24) V. W.L. Holland, *Commodity Control in the Pacific Area*, London, Allen Unwin, 1935, p. 294 et suivantes.

teurs de camphre du Japon (25), a fait l'objet de très vives protestations. Quant aux ententes internationales de producteurs, elles n'ont pas été moins sévèrement critiquées : il est inutile de rappeler ici les difficultés suscitées par la politique de contrôle du caoutchouc par les exportateurs britanniques grâce au Plan Stevenson, et la politique de contrôle du marché du cuivre de la Coppers Exported Inc. fondée en octobre 1926 (26).

Jusqu'à ce jour, les mesures prises pour pallier les difficultés soulevées par les politiques incriminées n'ont eu qu'une portée limitée. Convention générale relative à l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation — convention que six nations seulement ratifièrent — accords adoptés en 1928 au regard des exportations des os et des peaux. Recommandation élaborée à la Conférence Economique de 1927 à propos de la nécessité de soumettre à une certaine publicité la politique des ententes internationales. En exécution de cette recommandation, trois études spéciales avaient été publiées par les services économiques de la Société des Nations.

Quelles ont été les propositions aujourd'hui présentées ?

Au regard de la politique des monopoles, on réclame comme en 1921 et 1927 la conclusion de conventions destinées à prévoir l'abolition des mesures de prohibition et de discrimination.

(25) Wallace et Edminster, *International Control of Raw Materials* (Brookings Institution, Washington, 1930), p. 222.

(26) Pour l'étude générale des cartels, on consultera Wallace et Edminster, *op. cit.* ; J.W.F. Rowe, *Markets and Men*, Cambridge University Press, 1936 ; Plummer, *International Combines in Modern Industry*, Londres, 1934 ; Greaves, *Raw Materials and International Control*, Londres, 1936.

Pour les cartels, on reprend de même d'anciennes propositions.

Proposition, tout d'abord, de soumettre à une publicité aussi complète que possible les actes et les décisions des comités responsables.

Proposition tendant à organiser un contrôle de la politique de ces cartels. Qui exercerait ce contrôle ? Le Secrétariat Economique de la Société des Nations elle-même ? Un Bureau International, une commission à instituer auprès d'elle ? Les opinions diffèrent. D'après quelles règles, par ailleurs, statueraient ces organismes internationaux ? Que faut-il entendre par prix raisonnable ? Le professeur Gini dans son rapport en 1921 signalait la difficulté. Faut-il définir directement un prix de vente pour ces produits, ou déterminer ces prix indirectement, en fixant un « montant limite » aux bénéfices des entreprises cartellisées ? Mais comment apprécier ce bénéfice ? L'appréciation suppose que l'on tienne compte de l'ensemble de la vie des entreprises. Si, par ailleurs, on mesure le bénéfice « raisonnable » par une certaine proportion du montant du capital investi, ne faut-il pas craindre que les règles édictées ne soient facilement éludées ?

Le point le plus délicat en la matière serait la mise en œuvre de sanctions. Les décisions de l'organisme international devraient avoir pour effet d'entraîner des sanctions nationales (27). La dissolution du cartel pourrait être ainsi ordonnée, si besoin est (28).

(27) Voir sur tous ces points le rapport de M. William Oualid à la Conférence Economique Internationale de 1927 et l'intervention du même auteur à la Conférence des Hautes Etudes Internationales (Paris, 1937) sur les ententes internationales de producteurs (*Bulletin de l'Institut International de Coopération Intellectuelle*, numéro spécial, août-septembre 1937).

(28) Voir de Wilde, *The International Distribution of Raw Materials* Geneva Research Center, 1936, p. 18.

c) *La création d'un statut particulier de diverses
matières premières*

C'est un des aspects les plus remarquables de l'évolution récente du droit international, on vient de le voir, que le souci récemment apparu de préparer l'établissement d'un statut juridique de la circulation des matières premières. Si des réserves sont à faire, avons-nous dit, au regard de la création *immédiate* d'un *statut général*, il nous paraît intéressant, néanmoins d'attirer l'attention sur la formation récente, à vrai dire spontanée, de *statuts particuliers* (29).

Trois exemples ont été donnés au cours des cinq dernières années de conventions internationales relatives au régime juridique de la production et du commerce de matières premières essentielles.

Le premier exemple que nous citerons — l'exemple du sucre — ne présente, au regard des soucis que nous rappelons ici, qu'un intérêt limité : il s'agit d'une entente internationale qui, quoique conclue par des Etats et non par des groupement privés, s'inspire de préoccupations semblables à celles qui se trouvent à l'origine des cartels de producteurs. Néanmoins, les responsabilités mises en jeu, et partant les garanties de contrôle, sont ici fort différentes, puisqu'elles relèvent directement du droit international public.

Le deuxième exemple — l'exemple du blé — est plus intéressant pour notre étude. Ici a été tentée la conclusion d'un accord répondant au souci de faciliter l'accès

(29) Cf. Oppenheim, *International Law*, 5^e édition, 1937 (Lauterpacht), p. 706, note 3.

des pays consommateurs aux produits que l'accord concerne, en conciliant l'intérêt de ces pays avec celui des producteurs.

Le troisième exemple — l'exemple des os et des peaux — constitue l'exemple classique d'une convention destinée à faciliter, dans l'intérêt des pays consommateurs, les conditions générales d'échange d'une matière première définie.

A) *Premier exemple : le sucre.* — Dès 1931 un accord avait été conclu entre neuf puissances intéressées : l'accord Chadbourne du 9 mai 1931, qui limitait la production et réglait le commerce extérieur du sucre pour les pays contractants.

Une conférence réunie à Londres du 5 au 10 mars 1934 n'avait pas abouti à des résultats définitifs.

Enfin la Conférence Internationale du Sucre qui s'est tenue à Londres en 1937 s'est close le 6 mai après la signature de l'accord que nous résumons ici (30).

Le chapitre II précise que les *gouvernements contractants* prendront toutes les mesures d'ordre législatif et administratif nécessaires à l'exécution de l'accord.

Les chapitres III et IV précisent les obligations contractées par les pays qui n'exportent pas de sucre sur le marché libre et fixent les contingents d'exportation à destination du marché libre alloués à différents pays contractants. Le Conseil international du sucre est autorisé, s'il le juge nécessaire, à réduire d'un pourcentage uniforme de 5 % au maximum les contingents effectifs alloués.

Le chapitre V contient des stipulations relatives aux

(30) *Résumé mensuel des Travaux de la S.D.N.*, vol. XVII, n° 5, mai 1937.

stocks, qui s'inspirent de deux ordres de considérations : la nécessité de maintenir des réserves suffisantes pour faire face à des demandes imprévues et d'autre part le souci d'éviter l'accumulation de stocks excessifs qui pèseraient sur le marché.

Enfin il est décidé dans le chapitre VI qu'un conseil international du sucre sera créé pour assurer l'exécution de l'accord (31).

B) *Deuxième exemple : le blé.* — Une Conférence Internationale du Blé s'est close le 25 août 1933 par la publication de son acte final qui contenait les mesures suivantes (32) :

« Aux termes de l'accord les pays exportateurs d'outre-mer, l'Argentine, l'Australie, le Canada et les Etats-Unis, régleront leurs exportations de blé pour

(31) On peut rapprocher de ce type d'entente, l'entente de l'argent, conclue entre les pays producteurs et les pays détenteurs de stocks. Cette entente s'inspire du même souci de *contrôle* et de *restriction* qui détermine la création de divers cartels internationaux. Bien que le traité d'Oppenheim (*op. cit.*, p. 705) cite cet exemple d'accords à côté des exemples que nous citons par ailleurs, il diffère ainsi assez sensiblement de ceux-ci : l'accord est conclu avant tout dans l'intérêt des producteurs. — Un accord conclu entre les pays producteurs d'argent et les pays détenteurs de stocks, en vue de réglementer les quantités d'argent mises sur le marché, aboutit en effet le 28 juillet 1933 à la formation de l'Entente Internationale de l'Argent sur les bases suivantes : « Pour limiter pendant quatre années, à partir du 1^{er} janvier 1934, les quantités d'argent mises sur le marché tant par les pays producteurs (Etats-Unis, Canada, Australie, Pérou, Mexique) que par les pays détenteurs de réserves (Espagne, Inde, Chine), les producteurs s'engagent à ne vendre aucune quantité d'argent pendant la durée de l'accord, mais au contraire à en acheter chaque année, ou tout au moins à en retirer du marché, 35 millions d'onces fins, pour les utiliser à des opérations monétaires. Les pays détenteurs de stocks, de leur côté, s'engagent à observer des contingents limitant leurs ventes et à ne pas se livrer à des opérations de démonnayage en vue de l'exportation. (V. Oppenheim, *op. cit.*, p. 706, et l'étude publiée par le *Bulletin de la Société d'Etudes et d'Informations économiques*, 28 juillet 1933).

(32) *Résumé mensuel des Travaux de la S.D.N.*, vol. XIII, n° 8, août 1933.

l'année allant du 1^{er} août 1933 au 31 juillet 1934, en tenant compte des exportations des autres pays, par l'adoption de maxima exportables établis...

De leur côté, les gouvernement des pays importateurs de blé se sont engagés : 1° à ne pas encourager l'extension des ensemencements de blé et à ne prendre aucune mesure gouvernementale qui aurait pour effet d'augmenter leur production intérieure de blé. 2° à adopter toutes les mesures possibles en vue d'accroître la consommation de blé et à effectuer la suppression progressive des mesures qui tendent à affaiblir la qualité du pain et à diminuer de ce fait la consommation du blé. 3° à accompagner toute amélioration importante du prix du blé d'un abaissement des droits de douane et à commencer cette révision dès que le prix international du blé atteindra 12 francs-or par quintal et s'y maintiendra pendant seize semaines. 4° à accompagner la réduction des tarifs douaniers d'une modification du régime général de restriction quantitative des importations de blé ».

C) *Troisième exemple.* — Enfin il intéressant de rappeler l'un des premiers essais d'établissements d'un statut réglementant l'exportation de matières premières. Il s'agit de l'entente signé le 11 juillet 1928 par seize Etats exportateurs de *cuirs et peaux et d'os*.

L'accord concernant les cuirs et peaux décidait qu'à partir du 1^{er} octobre 1929, les exportations de cuirs et peaux, bruts ou usinés, ne seraient soumis à aucune prohibition ou restriction, sous quelque forme ou dénomination que ce soit, et qu'à partir de la même date les produits en question ne donnerait lieu à la perception d'aucun impôt ou taxe — réserve faite de la taxe de

statistique — qui, dans les législations des Parties Contractantes, ne serait pas applicable à toutes les transactions commerciales à propos de ces produits.

L'accord concernant les os est similaire, bien qu'un peu moins absolu. Il supprime toute prohibition d'exportation mais maintient la faculté pour les Parties contractantes d'établir des droits de sortie ; cependant il fixe le maximum de ces droits, maximum qui varie suivant les pays en cause (33).

B) LES GARANTIES D'ACCÈS

AUX TERRITOIRES COLONIAUX PRODUCTEURS

De très nombreuses autorités se sont montrées favorables à un aménagement des conditions actuelles d'accès à l'exploitation des territoires coloniaux.

Ce souci général a inspiré tout d'abord une série de propositions qui sont venues défendre le principe traditionnel de la « Porte Ouverte ». L'idée d'une extension à de nouveaux territoires du domaine d'exploitation de la règle de l'égalité économique a été soufendue en particulier par Lord Lugard (34), et en Grande-Bretagne encore par M. Charles Roden Buxton (35) et le parti travailliste britannique (36), en Belgique par de nombreuses personnalités (37), en France par M. Jean Bosc,

(33) Wallace Mc Clure, *World Prosperity*, New-York, 1933, p. 374.

(34) Lord Lugard, « The Basis of the Claim for Colonies », *International Affairs*, janvier-février 1936. — Articles dans le *Times*, notamment, le 14 janvier 1936.

(35) Ch. Roden Buxton, *The Alternative to War*, London, 1936.

(36) Cf. *The Demand for Colonial Territories and Equality of Economic Opportunity*, publications du Labour Party, Londres, août 1936.

(37) V. *supra*, p. 300.

président de la Commission Sénatoriale du Commerce (38).

D'autres opinions, inspirées d'un même souci, se sont efforcées de tenir compte des difficultés que présente aujourd'hui l'application de la garantie précédente, garantie dont l'octroi ne paraît aujourd'hui très vivement souhaité par aucune des parties en cause. Les représentants de ces opinions ont attiré l'attention sur l'intérêt plus vif que présenterait aujourd'hui la création de Compagnies Internationales à Chartes dans les territoires coloniaux.

a) *Extension du domaine d'application de la règle de la porte ouverte*

On examinera les intérêts de la proposition présentée avant d'en rappeler les difficultés d'application.

I. — Intérêts de la proposition

L'idée fondamentale dont s'inspirent les partisans de la proposition est l'idée d'une liaison nécessaire à établir entre le problème des matières premières et le problème des marchés.

Dans une certaine mesure, dit-on, l'argumentation des nations insatisfaites est fondée. Sans doute, il ne faut pas manquer de rappeler à ces nations, à l'Allemagne en particulier, leurs propres responsabilités à l'origine de difficultés économiques que toutes les puissances sans exception sont unanimes à déplorer elles-même. On doit,

(38) Rapport sur le problème des matières premières (Sénat, Documents, 1936, p.).

par ailleurs, faire observer que la restriction des marchés coloniaux ne peut avoir, en raison de la faible importance relative de ces marchés, les répercussions qu'on a voulu lui prêter. Cependant, il est exact que divers obstacles entravent l'accès de certaines nations aux sources de matières premières.

Mais quelle est la véritable nature de ces obstacles ? En réalité, les obstacles qui s'opposent à une meilleure répartition des matières premières dans le monde ne sont pas ceux qui s'appliquent directement à l'importation par les nations non satisfaites des matières premières coloniales.

Ces obstacles, d'ailleurs, ne sont que rarement graves (39). Et les matières premières coloniales ne constituent qu'une partie de l'approvisionnement nécessaire à l'activité d'une nation industrielle.

En fait, les obstacles les plus importants sont ceux qui s'opposent à la *vente* de marchandises par les puissances pauvres non seulement dans les territoires coloniaux, mais aussi dans le marché mondial. Ce n'est en effet que par l'exportation de marchandises que des nations pauvres en capitaux, et, partant, incapables d'attendre des revenus de placements extérieurs un allègement aux difficultés d'équilibre de leur balance des comptes, peuvent se procurer les moyens de change indispensables à l'acquisition des matières premières essentielles. On ne peut résoudre ainsi le prétendu problème de la « redistribution » des matières premières sans avoir abordé le problème essentiel des marchés.

Toute solution, dans ces conditions, qui ne permettrait pas aux puissances insatisfaites d'accroître le mon-

(39) V. *Raw Materials and Colonies*, publication du Royal Institute of International Affairs, Londres, 1936, p. 46 et suivantes.

tant de leurs exportations afin d'acquérir par ce moyen les devises étrangères nécessaires à leurs importations, demeurera, dit-on, théorique.

Mais, à l'inverse, toute solution capable de lier le problème des matières premières et le problème des marchés est par là même efficace. Il n'est pas besoin, dit-on, d'assurer aux puissances en cause des droits de souveraineté sur les territoires auxquels elles auraient ainsi accès. Il n'est même pas besoin de leur conférer dans ces marchés des privilèges exclusifs. Il faut donc écarter l'idée d'un transfert de territoire ou de la création d'Empires.

Ainsi, en ouvrant aux nations insatisfaites certains marchés coloniaux, l'adoption d'une politique d'égalité économique aurait pour ces nations un intérêt immédiat. La mesure en apaisant certaines plaintes pourrait mettre fin au conflit particulier qu'elles avaient fait naître.



L'observation des faits confirme-t-elle cette attitude *a priori* ? L'adoption du principe de non discrimination sur un territoire devrait avoir pour effet de développer d'une manière sensible le commerce extérieur de ce territoire avec des nations autres que la nation métropolitaine.

En fait, l'examen des statistiques que l'on trouvera en appendice à cette étude, montre que dans les territoires du Togo, du Cameroun, du Tanganyika, du Ruanda-Urundi notamment, des positions commerciales importantes et parfois prépondérantes ont été acquises par l'Allemagne et le Japon.

Cependant, en s'appuyant sur d'autres statistiques (en particulier celles qui concernent le Congo belge, le Maroc, le Kenia-Uganda), on a contesté en Allemagne que l'adoption du régime de non-discrimination suffise à exercer une influence sur l'orientation du commerce extérieur des territoires où ce régime s'applique (40). Sans doute, dit-on, l'Allemagne, dans les territoires aujourd'hui sous mandat qui lui appartenaient jadis, a conservé des positions commerciales parfois considérables. Mais dans des territoires où le régime de non-discrimination est pourtant appliqué depuis de longues années, une prééminence indiscutable est assurée aux puissances investies, dès l'origine de l'emprise européenne, de la souveraineté politique. Ainsi, dit-on, s'il est possible que dans une certaine mesure l'existence d'un régime de non-discrimination permette à des puissances étrangères de *maintenir* sur un territoire des situations *préexistantes*, rien n'autorise *a priori* à affirmer que la concession de ce régime suffise pour *modifier* l'orientation préalable du commerce extérieur d'une colonie.

Pour mesurer la portée des intérêts de la proposition présentée, il convient, dans ces conditions, de préciser la valeur des avantages économiques *permanents* attachés à la souveraineté politique. Par ailleurs, il convient de s'efforcer de mesurer l'importance effective des marchés conquis au cours de ces dernières années dans certains territoires, à la faveur de l'établissement du principe de l'égalité économique.

a) *Valeur réelle des limites à prévoir au développement des marchés des nations étrangères.* — S'il est une

(40) Voir articles cités, *supra*, p.

prééminence commerciale de la nation métropolitaine, cette prééminence peut résulter : 1° du régime monétaire de la colonie ; 2° du régime des emprunts ; 3° de la nationalité des fonctionnaires locaux et d'une partie importante de la population.

1) Régime monétaire de la colonie.

La monnaie d'un territoire colonial est généralement plus ou moins étroitement liée à la monnaie du territoire métropolitain. On a prétendu que de ce fait la métropole disposait dans la colonie soumise au régime de non-discrimination d'un avantage considérable (41).

Il est exact que l'existence d'un « bloc sterling » au cours de ces dernières années a favorisé, dans une mesure qu'il est difficile de préciser, les échanges interimpériaux au sein de l'Empire Britannique (42).

Mais il faut observer que les avantages indéniables dont ont joui les pays appartenant au « bloc sterling » ne doivent pas être rattachés seulement à la « souveraineté » indirecte du sterling dans ces pays, mais aussi et surtout à la qualité propre de cette monnaie comme instrument monétaire international. Pratiquement, on ne conteste pas que la considération de la qualité d'une monnaie puisse jouer un rôle important en période d'instabilité monétaire, dans l'orientation des échanges, vers les pays où cette monnaie a cours. Mais il ne saurait en être de même dans le cas d'une stabilisation monétaire générale : on peut penser qu'alors le commerce extérieur d'un territoire colonial s'orientera conformément aux seuls intérêts *commerciaux* des producteurs ou des consommateurs de ce territoire.

(41) Voir *supra*, p. ., les aspects « monétaires » de la revendication allemande.

(42) V. Leonard Barnes, *The Future of Colonies*, p. 32.

2) Régime des emprunts.

Au cours des dernières années les territoires coloniaux soumis à la souveraineté de la France et de l'Angleterre ont orienté leur politique financière vers les places de Paris et de Londres. Or, pratiquement, le montant des sommes recueillies à titres d'emprunts à long terme, même si aucune clause telle que la clause « *tying-in* » (43) ne le prévoit expressément, est employé dans une large mesure à des achats effectués dans le territoire du pays prêteur. Ce pays bénéficie donc d'un avantage qui peut être considérable. *A fortiori*, en est-il ainsi lorsque la convention de prêt prévoit l'obligation pour le pays emprunteur de placer ses ordres à l'intérieur de la nation créancière.

Ici encore, il faut souligner, comme on l'a fait plus haut, que le choix des places de Paris et de Londres ne doit pas être rattaché seulement à l'existence d'une souveraineté française ou anglaise sur le territoire en cause. Ce choix obéit à des raisons non pas seulement d'ordre politique mais aussi d'ordre technique.

Il ne faut pas exagérer pourtant l'importance de ces liens. Il semble excessif de dire, comme le fait M. Roden Buxton (44), on l'a vu, que l'autorisation des conventions « *tying-in* » enlève tout intérêt à l'adoption d'un régime de non-discrimination. Rien n'interdit d'ailleurs de restreindre, dans l'hypothèse d'une ouverture de marchés coloniaux, le domaine d'application de semblables conventions. Enfin, on peut concevoir que l'on soumette la conclusion de conventions d'emprunts à long terme destinés aux territoires coloniaux, au contrôle d'une Com-

(43) V. *supra*.

(44) Ch. Roden Buxton, *op. cit.*, p. 66.

mission internationale analogue à la Commission Permanente des Mandats.

3) Nationalité des agents et des colons.

La nationalité des fonctionnaires locaux et d'une partie *a priori* importante de la population locale étant celle de la puissance souveraine, l'existence d'une part d'une communauté de langage et d'autre part et surtout, d'une communauté de législation (notamment en ce qui concerne les contrats, le régime des assurances, les opérations de banques, etc...) facilite le commerce de la métropole et des territoires placés sous son administration.

Pour les travaux publics de grande importance, tels que les constructions de chemin de fer, de barrages, etc..., le régime des *mandats* prévoit la nécessité d'une adjudication internationale. Une pareille disposition, qui ne se trouve pas dans tous les traités relatifs à la non-discrimination, pourrait être aisément insérée dans les conventions nouvelles.

Mais, pour des *travaux publics essentiels*, on l'a vu, le régime des mandats accorde aux autorités locales la plus large liberté d'appréciation. Cette clause paraît légitime : on ne peut nier cependant que son application favorise dans une assez large mesure la puissance souveraine.

Aucune procédure d'adjudication ne peut par ailleurs être prévue pour les fournitures courantes de l'Administration : il n'est pas douteux que ces fournitures sont effectuées le plus souvent à l'intérieur de la Métropole (45).

*
**

(45) Voir *supra*, p.

Il est exact que la puissance souveraine dispose de certains avantages. Mais ces considérations ne permettent pas d'affirmer que des marchés importants ne puissent être cependant conquis dans un territoire soumis au régime de non-discrimination par des nations autres que la nation métropolitaine. Il faut simplement observer que la conquête de ces marchés est liée dans une mesure très large à l'établissement de colonies ou entreprises étrangères au sein des territoires dont le marché est convoité. L'examen des statistiques montre que l'Allemagne occupe des positions importantes dans les zones où demeure une importante population d'origine germanique. C'est le cas par exemple, dans le Cameroun britannique où des colons allemands, on le verra plus loin, ont repris possession de leurs anciens domaines.

L'efficacité d'une politique de non-discrimination dépendra donc en définitive de la libéralité avec laquelle des immigrants seront accueillis dans les territoires où cette politique sera pratiquée (46).

En résumé, on ne peut nier qu'il existe certaines limites au développement des marchés ouverts dans un territoire aux nations autres que la nation métropolitaine. Cependant, ces limites ne sont *a priori* nullement étroites. Les nations insatisfaites ne peuvent nier que l'adoption d'un régime de non-discrimination leur permettrait de prendre une part très large à l'activité commerciale de ces régions.

b) *Importance effective de marchés récemment conquis à la faveur d'un régime d'égalité économique.* — On n'insistera pas ici longuement sur la conquête au cours des dernières années d'importants marchés africains par

le Japon. Le Japon occupe la première place pour les importations au Ruanda-Urundi; au Tanganyika le pourcentage des importations japonaises était en 1934 de 22,3 % ; au Kenia Uganda, il était la même année de 15,3 % ; au Maroc il s'élevait à 8,1 %.

L'exemple le plus caractéristique à cet égard est peut-être le développement de l'influence allemande grâce au régime de la Porte Ouverte dans le territoire sous mandat britannique du Cameroun.

Depuis 1926, de nombreux Allemands se sont installés au Cameroun britannique, avec l'autorisation du gouvernement anglais. Ils se sont livrés à la culture des fruits et notamment des bananes.

Jusqu'alors, la plus grande partie des importations allemandes de bananes provenait de l'Amérique Centrale. On estime aujourd'hui que la proportion des besoins allemands en bananes couverts par la production des colons allemands au Cameroun britannique s'élève à 40 %. L'importation se serait élevée, en 1933, à 2.500.000 régimes (47).

Dans le développement de cette production un grand rôle a été joué par l'*Afrikanischer Frucht et C^{ie}* de Hambourg, fondée en 1911. De 1930 à 1936, une compagnie d'armement hambourgeoise étroitement liée avec l'*Afrikanischer Frucht C^{ie}*, passa commande à des chantiers maritimes allemands de 6 navires spécialement aménagés pour le transport des bananes. Le tonnage brut de ces navires était de 18.000 tonnes et leur valeur totale s'élevait à 12 millions de marks.

Les bénéfices que l'Allemagne a retirés de la produc-

(47) V. le numéro du 4 mai 1936 du *Königsberger Tageblatt*. Voir aussi le numéro du 9 janvier 1937 du journal *Der Fruchtehandel*, de Dusseldorf.

tion des fruits au Cameroun britannique sont importants. La part des exportations du Cameroun britannique à destination de l'Allemagne s'élevait en 1934 à 79,8 % ; par ailleurs, les importations du Cameroun britannique en provenance de l'Allemagne ont grandi jusqu'à atteindre en 1934 une proportion de 42,5 % des importations globales du territoire. *Un marché a ainsi été conquis par l'Allemagne.* Un chemin de fer a été construit : le matériel nécessaire a été à peu près entièrement fourni par les entreprises allemandes. Par ailleurs, le matériel d'exploitation des cultures est également d'origine allemande.

Il est ainsi prouvé que des marchés considérables peuvent être ouverts aux nations insatisfaites dans des territoires où elles ne possèdent pas de droits de souveraineté politique. Rien n'interdit d'étendre l'application du procédé dont il a été fait usage au Cameroun anglais : ce procédé, en effet, est souple.

En conclusion, on voit que les limites qui s'imposent *a priori* au développement des intérêts économiques des nations autres que la nation métropolitaine dans les territoires coloniaux ne peuvent en aucune manière être considérées comme une entrave. Grâce à l'application du principe de non discrimination, on pourrait s'efforcer, affirme-t-on, de faciliter à l'Allemagne l'approvisionnement de son territoire en ouvrant à ses exportations des débouchés nouveaux.

II. — Les difficultés d'application

Les conditions de procédure elles-mêmes ne présentent pas de difficultés spéciales. L'adoption de la règle de la non-discrimination pourrait résulter d'un accord

international préparé par les chancelleries. Elle pourrait aussi simplement résulter des conventions commerciales, le bénéfice de ces dispositions étant étendu le cas échéant par le jeu normal de la clause, inconditionnelle ou conditionnelle, de la nation la plus favorisée. Les conditions de fond sont au contraire extrêmement délicates. Peut-on espérer obtenir aisément le consentement des intéressés ?

A) *L'adhésion de la Métropole et des Dominions.* — L'adoption générale du principe de la non-discrimination dans des territoires d'une large étendue risque de léser gravement des intérêts économiques importants de la métropole. Il faut s'attendre à ce que les projets se heurtent à de vives oppositions.

La politique de préférence impériale risque en effet de se trouver en jeu.

Lord Lugard (48) juge l'adoption d'une politique plus large de non-discrimination aux colonies de la Couronne compatible avec le maintien ou l'affermissement d'une politique de préférence impériale, à l'intérieur du système de Grande-Bretagne-Dominions.

Mais M. Roden Buxton, M. Leonard Barnes et les autorités compétentes du Labour Party se montrent au contraire hostiles aux principes dont font application les accords d'Ottawa. Pour eux l'adoption d'un régime de non-discrimination général dans les territoires coloniaux n'aurait que la valeur d'une étape vers le retour à des méthodes plus libérales de relations économiques internationales.

Or, le régime des colonies anglaises de la Couronne

(48) V. Lord Lugard, art. précité du *Times*, 14 janvier 1936.

intéresse directement non seulement la Grande-Bretagne elle-même, mais aussi les Dominions — et particulièrement le Dominion de l'Union Sud-Africaine — Rien ne permet d'affirmer que leur adhésion soit facile à obtenir (49).

Si en effet les territoires où pourrait être appliqué le régime de la non-discrimination, dépendent, au regard de leur vie politique et administrative de la Grande-Bretagne seule, économiquement ces territoires dépendent de l'Empire britannique tout entier.

En particulier, lors de la Conférence Interimpériale des concessions économiques à recevoir dans les colonies de la Couronne ont été accordées aux Dominions à titre de monnaie d'échange (50). La politique de préférence à l'intérieur du système Dominions-Grande-Bretagne est intimement liée à la politique générale de préférence prévue à l'intérieur du système Dominions-Colonies, c'est-à-dire à l'intérieur de l'Empire tout entier. Tout se passe, aujourd'hui, on le sait, comme si les colonies de la Couronne cessaient d'être des colonies de la Grande-Bretagne pour devenir les colonies du système Dominions-Grande-Bretagne.

Lord Lugard estime que les dommages qui pourraient être subis par les Dominions à la suite de la perte éventuelle de leur influence économique dans les colonies anglaises seraient compensés par l'amélioration de leurs échanges avec les nations d'Europe, telles que l'Allemagne.

On ne peut nier que les Dominions souffrent très vivement des difficultés auxquelles se heurtent leurs expor-

(49) V. Lord Lugard, le *Times* du 14 janvier 1936.

(50) V. Imperial Economic Conference at Ottawa, 1932, Summary of Proceedings and Copies of Trade Agreements (Gmd 4174 of 1932). V. aussi *Raw Materials and Colonies*, p. 42.

tations de matières premières à destination de l'Europe et de l'Allemagne en particulier ; ils seront certainement toujours soucieux de pallier ces difficultés : la création l'an dernier à Londres de la Compensation Brokers Co. peut être considérée à cet égard, comme une preuve (51).

Mais estimera-t-on dans les Dominions que ces avantages nouveaux à acquérir dans les pays d'Europe centrale compenseront réellement les pertes qui pourraient résulter pour eux de l'adoption du principe de la non-discrimination dans les colonies de la Couronne ? La réponse de Lord Lugard n'est fondée, en définitive, que sur une hypothèse.

B) *L'adhésion des colonies elles-mêmes.* — On ne saurait oublier que l'adoption du régime de la non-discrimination dans un territoire donné, souhaitée parfois par les puissances métropolitaines pour des raisons politiques ou économiques générales, est assez rarement aujourd'hui considérée avec faveur par les colonies où ce régime doit être appliqué.

Longtemps, on a pu admettre qu'à certains égards l'adoption du régime de la non-discrimination comporte pour les intérêts mêmes de la colonie, des avantages *sociaux et économiques importants*. La prospérité économique d'une colonie, on l'a fait souvent observer, peut être *a priori* plus grande si cette colonie se trouve en mesure de vendre ou d'acheter sans discrimination sur le marché où les conditions les meilleures lui sont offer-

(51) La *Compensation Brokers Co.*, société d'intermédiaires, a été fondée à Londres par la Hambros Bank, la banque Schröder et l'Anglo Foreign Securitas Corporation, en vue d'effectuer des opérations de « troc triangulaire » entre l'Empire britannique d'une part, l'Europe Centrale d'autre part. (*Times*, 28 décembre 1936).

tes pour ses échanges : l'existence d'un régime de libre concurrence peut être ainsi pour elle une garantie précieuse (52).

Cependant, l'avantage économique ainsi défini ne peut être acquis que si un pareil régime de libre concurrence est appliquée d'une manière générale aux échanges internationaux. Quelle peut être, en fait, la situation d'un territoire colonial obligé d'accorder, sans aucun choix de sa part, à toutes les nations avec lesquelles il entretient des échanges, le même traitement économique, lorsque le régime général international de ces échanges n'est pas un régime libéral ?

Aux avantages qui résultent simplement de l'application d'un régime de libre concurrence à ses marchés, une *colonie tendra à préférer*, dans de telles conditions, *les avantages qui peuvent résulter pour elle d'une convention de réciprocité* (53).

Grâce à des concessions économiques, une colonie, en effet, peut obtenir, soit la garantie de la *stabilité* d'un marché, soit une amélioration générale des conditions de ses ventes ou de ses achats. Sous un régime de non-discrimination, un territoire est tenu d'accorder automatiquement et sans aucune intervention de volonté, à différentes nations un traitement égal sans recevoir aucune compensation et sans jouir ainsi, *ipso facto*, du traitement de la nation la plus favorisée pour ses échanges avec ces mêmes nations. Aux ressortissants de ces nations, le territoire soumis au régime de la non-discrimination doit accorder un régime favorable ; mais ces nations ne sont nullement tenues d'assurer par ré-

(52) V. *supra*. p. , et Fauchille, *Traité*, t. I, 2^e partie, 8^e éd., p. 823 ; Stoyanovsky, *op. cit.*, p. 163.

(53) Voir pour la discussion du problème de la réciprocité, Bileski, *op. cit.*, p. 228 ; Abendroth, *op. cit.*, p. 294.

ciprocité, aux ressortissants de ce territoire, les mêmes bénéfiques. En ce qui concerne le régime des mandats en particulier, aucune disposition n'a prévu l'extension aux territoires soumis à ce régime, des conventions économiques internationales particulières conclues entre les puissances mandataires et les autres Etats membres de la Société des Nations.

Enfin, il n'est pas douteux que le brusque développement des exportations japonaises a attiré l'attention sur les difficultés qu'entraînerait pour certains territoires la privation de toute liberté de décision en matière de politique économique (54).

Aussi les représentants de territoires soumis au régime de la non-discrimination n'ont-ils pas manqué de souligner les difficultés qu'apportait pour le développement économique de ces territoires l'obligation de respecter la règle de l'égalité économique (55).

Est-il possible de pallier ces inconvénients ?

a) La question a donné lieu déjà à de très vives discussions au sein de la Commission des Mandats.

En 1925 avait été examiné le problème particulier de l'extension aux territoires sous mandat du bénéfice des conventions économiques conclues par divers Etats avec les puissances mandataires (56). Ce problème a fait l'ob-

(54) Cf. Roger Lévy, *Les conséquences du développement économique du Japon pour l'Empire français*, Publication du Centre d'Etudes de Politique Etrangère, 1936.

(55) V. en particulier Eliezer Yapou, *De la non-discrimination en matière économique, notamment en ce qui concerne les pays de protectorat et les pays sous mandat*, Paris, 1935 (préface de M. de Lapradelle). M. Yapou considère le régime de la Porte Ouverte comme instituant pour les territoires qui y sont soumis une « spoliation organisée et continue ».

(56) V. rapport Pallacios et la Résolution de la C.P.M., 6 juillet 1925.

jet d'études approfondies poursuivies par M. Van Rees (57) et par M. Rappard (58). Pour M. Rappard, « la solution cherchée doit servir, comme cela a été démontré abondamment, à pallier les inconvénients qui résultent de l'absence de toute base juridique permettant d'exiger de la part des Etats membres de la Société des Nations la réciprocité du principe de l'égalité économique dont bénéficient ces Etats dans leurs rapports avec des territoires sous mandat A et B ».

La Commission permanente des mandats adressa alors au Conseil la résolution suivante : « La Commission permanente des Mandats, après avoir examiné la question au cours de ses 14^e et 15^e sessions, a l'honneur de recommander au Conseil d'inviter les Puissances chargées des mandats A et B à faire savoir si elles jugent nécessaire et opportun d'envisager la conclusion d'une convention internationale destinée à assurer aux territoires sous mandat A et B, le bénéfice à titre de réciprocité de l'égalité économique que ces territoires sont tenus d'accorder aux Etats membres de la Société des Nations, ou si elles estiment préférable et suffisant de poursuivre le but indiqué par la voie de négociation directe et bilatérale ». Le Conseil adopta cette résolution le 6 septembre 1929.

Un certain nombre de réponses parvinrent à la Commission (59). Aucune décision ne fut prise par la suite.

(57) Rapport C.P.M., P.-V. XIV, annexe 3, p. 236.

(58) Rapport C.P.M., P.-V. XV, annexe 13, p. 275.

(59) En particulier la réponse de la France fit observer que l'application à un territoire sous mandat d'un traité de commerce contenant la clause de la nation la plus favorisée semble contraire au principe de l'égalité économique due à tous les Etats membres de la Société. On contesta pourtant qu'une atteinte à l'égalité économique pût résulter de l'autorisation donnée à un territoire d'*exporter* à l'étranger aux mêmes conditions que celles qui étaient assurées à la Métropole et à ses colonies (*stricto sensu*).

Ces discussions à la Commission des Mandats avaient ainsi attiré l'attention sur la gravité des problèmes posés ; on ne peut dire qu'elles les avaient résolus.

b) On a proposé (60) d'assouplir le système de la non-discrimination en écartant l'application de l'un des principes qui le régissent.

Par définition même, a-t-on dit, le régime de la non-discrimination enlève aux territoires qui y sont soumis la possibilité de contracter des conventions bilatérales, créant des conditions *spéciales* pour les échanges du territoire avec une nation donnée.

Mais est-ce à dire que l'on doive *a priori* interdire toute convention commerciale à passer par un territoire sous mandat ? On pourrait imaginer que le territoire soumis au régime de la non-discrimination détermine *a priori* un traitement *de faveur* et qu'il soit tenu d'appliquer *automatiquement* un pareil traitement à toutes les puissances qui consentiraient à ce territoire certains avantages définis. Toutes les nations seraient ainsi en mesure d'adhérer suivant leur volonté à une sorte de convention *ouverte* à conclure par le pays soumis au mandat. Leur adhésion à cette convention aurait, si l'on veut, ainsi un caractère comparable à ces actes que, dans certaine école juridique moderne, on nomme « actes-conditions ».

On va parfois plus loin et l'on propose l'établissement par le territoire sous mandat d'un double tarif, le tarif « minimum » étant accordé automatiquement, sans autre exigence à toutes les nations qui en mériteraient l'application par l'octroi au territoire de certains avantages économiques.

(60) V. Yapou, ouvrage précité.

Il est inutile de souligner qu'un pareil régime serait difficilement compatible avec un régime d'égalité économique.

c) Lord Lugard (61) estime qu'en réalité on ne saurait considérer la colonie soumise au régime de la Porte Ouverte comme privée *a priori* de toute arme efficace au regard de la politique économique par l'obligation qui lui est faite d'appliquer, automatiquement, le même traitement aux différentes nations. Rien ne lui interdit, si elle veut accorder certains avantages à une nation qui lui a fait des concessions précieuses, *d'orienter en fait* son commerce vers cette nation ; à défaut ainsi d'une convention expresse définissant les *conditions* de ses échanges économiques, la colonie se contenterait d'une sorte de « convention tacite » portant simplement sur le *volume* de ces échanges ; à défaut d'autres avantages, il pourrait être ainsi assuré aux nations disposées à favoriser le territoire la garantie de *la stabilité du marché* de ce territoire.

On n'a pas manqué de faire remarquer à Lord Lugard (62) que cette *orientation* collective *volontaire* des échanges supposait *a priori* qu'une *décision d'une portée générale puisse être prise et strictement appliquée* dans la colonie en cause. Il faudrait ainsi imaginer que la colonie puisse exprimer à cet égard une sorte de « volonté collective ». Or, il paraît difficile *a priori* de dégager une telle volonté dans une colonie quelle qu'elle soit, en raison de l'inévitable divergence des intérêts en jeu. En définitive, on doit s'attendre à ce que l'extension du domaine d'application du régime de la non-discrimination aux colonies se heurte à d'assez graves difficultés.

(61) Lord Lugard, articles précités du *Times*.

(62) V. lettres au *Times* de M. W.M. Mc Kean (17 janvier 1936).

Aussi, s'est-on demandé si plutôt que de définir, pour des *territoires coloniaux donnés*, un statut général, liant d'une manière à la fois complète et définitive, la politique *commerciale* et *économique* de ces territoires, il n'était pas préférable de prendre en considération des *matières premières*, des *ressources* données, et de s'efforcer d'en faciliter l'accès à des nations autres que la nation souveraine sur les territoires producteurs. La participation de ces nations étrangères serait ainsi dans les cas particuliers envisagés, plus précise et plus sûre ; mais cette participation résulterait non de l'exercice d'une faculté juridiquement prévue par un statut général, mais de droits spécialement définis par des accords particuliers. C'est à ce souci que répond la proposition de création de Compagnies Internationales à Charte.

II. — *La création de Compagnies Internationales*

La proposition de la création de Compagnies Internationales chargées de la production de certaines matières premières essentielles apparaît comme une tentative, originale et hardie, de lier le problème de la répartition des *produits* et le problème de la répartition de la propriété des *moyens d'exploitation* correspondants.

Le procédé technique auquel on aurait recours pour cette distribution de propriété serait le procédé souple de la participation d'intérêts, le procédé de *l'actionnariat*. Les ressortissants des nations soucieuses d'obtenir un certain contrôle de la production des matières premières essentielles ne disposeraient pas ici d'une manière exclusive des droits particuliers accordés par des concessions ou des « chartes » ; les ressortissants se trouveraient dans la situation juridique des actionnaires d'une

société anonyme. Sans que soit soulevé ainsi aucun problème d'*appropriation* — directe ou indirecte — de territoires ou de zones d'exploitation, des pays « insatisfaits » obtiendraient en fait des droits sur les *moyens* d'exploitation de sources de matières premières utiles à leur activité.

Les Précédents.

L'histoire du pétrole a fourni des exemples typiques de création de holdings internationaux. Sans vouloir remonter à la période d'avant-guerre, on ne manque pas de citer l'exemple de l'Irak Petroleum C^o constituée à la suite de la guerre en vue de l'exploitation des pétroles de Mossoul. Grâce à la remise d'un certain nombre d'actions à la Compagnie Française des Pétroles, la France a pu participer au contrôle de la production des gisements nouveaux. Pratiquement le régime financier particulier de l'entreprise a donné satisfaction ; peu de critiques ont été soulevées au regard du fonctionnement technique de l'exploitation. La coopération de capitaux a paru être une formule heureuse, capable de recevoir dans l'avenir, le cas échéant, des applications nouvelles.

Il serait d'un intérêt direct pour cette étude d'examiner avec de plus grands détails la formation des Compagnies Internationales destinées à l'exploitation de l'Ethiopie. A la suite de la visite du Comte Ciano, ministre des Affaires Etrangères d'Italie à Berlin, et de la visite du général Goering à Rome, il a été annoncé la création d'une Compagnie à Charte italo-allemande permettant à l'Allemagne d'acquérir d'importants intérêts en Abyssinie. Récemment la presse publiait des informations, à propos d'un projet d'accord à intervenir entre le Japon et l'Italie, aux termes duquel, le Japon, grâce

à la même formule des Compagnies internationales à charte, aurait obtenu de conserver ou même d'étendre les intérêts importants qu'il possède aujourd'hui dans l'exploitation du coton en Ethiopie.

Malheureusement, les informations relatives à la création de ces entreprises ne sont encore que fort imprécises.

On sait seulement que la Compagnie italo-allemande (63) fondée sous le nom de « Societa Anonima Mineria A.O.I. » est présidée par le sénateur Puricelli. Le capital initial est de 50 millions de liras : on prévoit qu'une augmentation ultérieure pourrait l'élever jusqu'à 200 millions de liras. Le groupe Bernhardt Berg-haus de Berlin doit souscrire 49 % du capital, laissant ainsi à l'Italie la majorité des titres. Le groupe allemand s'est déclaré prêt à permettre à l'Italie, si elle le désire, de racheter la part allemande du capital, à la condition qu'un quart de la production mensuelle de la Compagnie soit réservée à l'Allemagne à un tarif préférentiel. La participation d'ingénieurs et de spécialistes allemands est assurée ; les experts de la Compagnie effectueront leurs recherches sous la direction du professeur Leo von zur Muehler, de l'Institut Géologique de Berlin, connu pour ses travaux sur l'Est-Africain.

Enfin il serait *entendu qu'une « quantité appréciable » de machines allemandes* serait employée dans les établissements à construire.

Soulignant l'importance de la création de cette entreprise, M. Gayda montrait dans le *Giornale d'Italia* l'existence en Italie d'un double souci, auquel répondait l'idée de la fondation d'une Compagnie Internationale. L'Ita-

(63) V. *Giornale d'Italia*, 19 janvier 1937.

lie ne voulait pas fermer ses portes aux intérêts étrangers ; mais par ailleurs elle tenait à ce qu'il fût établi que l'étranger qui désire développer ses légitimes intérêts en Ethiopie dût s'adresser à Rome et négocier avec Rome en reconnaissant son droit de souveraineté. L'Italie s'efforce ainsi en autorisant la création de Compagnies Internationales *fondées en vertu de concessions particulières* d'exercer un *contrôle* spécial sur le développement des intérêts étrangers en territoire abyssin.

Les propositions actuelles.

La création de Compagnies Internationales à Charte a été préconisée dans des articles récents par M. René Hoffherr, professeur à l'Ecole des Sciences Politiques et à l'Institut des Hautes Etudes Marocaines (64).

La création de ces compagnies soulève, du seul point de vue technique, deux ordres de difficultés que l'on se bornera ici à signaler : les difficultés relatives à l'origine des capitaux, les difficultés relatives aux échanges des biens produits.

a) *Origine des capitaux.* — Quelle que puisse être la valeur propre de l'entreprise à créer, en admettant même que sa rentabilité soit assurée, le problème de l'« approche du marché financier » présente une difficulté préalable.

L'investissement de capitaux dans de pareilles entreprises pose *pour les anciens créanciers de l'Allemagne* des questions non seulement *politiques*, mais aussi *techniques* que l'on se borne ici à rappeler.

(64) V. René Hoffherr, « Les compagnies à charte comme instrument de la mise en valeur de l'Afrique », *Politique Etrangère*, avril 1937, et « La Coopération internationale en Afrique », *Revue Politique et Parlementaire*, janvier 1938, p. 37. V. aussi l'article de M. Wladimir d'Ormesson, dans le *Figaro* du 22 janvier 1937.

Par ailleurs, *pour l'Allemagne* même, la participation au capital peut se heurter à des obstacles divers, en raison de l'existence du contrôle des devises. Aussi avait-on imaginé la création d'actions d'apports, rémunérant un apport allemand effectué essentiellement en *biens capitaux* tels que machines, fournitures d'équipement, etc. Pratiquement, il faudrait prévoir la fondation d'une société allemande filiale des entreprises intéressées à l'établissement de la Compagnie Internationale à Charte, société destinée à recevoir et à gérer les actions d'apport ainsi créées (65).

L'existence de ces difficultés pourrait évidemment rendre nécessaire le recours aux bons offices d'un « trustee » chargé d'accomplir, dans une mesure à définir, les fonctions d'intermédiaire auprès des marchés financiers. Rien n'interdit *a priori* de penser qu'une semblable mission pût être assumée par la Banque des Règlements Internationaux.

Ces difficultés préalables une fois surmontées, un problème essentiel demeure : le problème des *taux*. Telle entreprise rentable si le loyer de l'argent est inférieur à 5 ou 6 % peut évidemment cesser d'être en mesure d'assurer un profit si le capital nécessaire a dû être acquis à 7 ou 8 %. La question mérite un examen particulier dans l'hypothèse de l'exploitation de sources de matières premières nouvelles : la loi des rendements décroissants risque en effet de jouer, il faut prévoir le cas d'une exploitation onéreuse.

Si les conditions du marché financier apparaissent in-

(65) La notion d'apport pourrait être étendue d'une manière assez large, le cas échéant. Les missions de recherches, prospections, etc., pourraient être confiées pour une part à des organismes allemands, dont les dépenses seraient ainsi réglables en marks.

suffisamment favorables, est-il possible d'imaginer une *méthode de bonification d'intérêts* ?

Une telle méthode pourrait être conçue, en particulier au cas où l'on jugerait utile de reprendre en considération, dans les circonstances actuelles, des propositions déjà anciennes, rappelées lors de la dernière Conférence de Londres. Certains milieux financiers s'étaient alors préoccupés d'étudier les moyens propres à permettre la mise à profit, en faveur d'une politique de crédit international, des réserves d'or accumulées dans les Banques Centrales. On avait préconisé de joindre dans les différentes Banques Centrales, à la règle prescrivant l'observation d'un minimum de couverture, une règle nouvelle fixant un *maximum* de couverture ; les réserves devenues disponibles pour la création de crédits nouveaux auraient été alors confiées à un organisme bancaire international (66).

Cet organisme bancaire disposerait d'une puissance de crédit considérable. Une partie des prêts nécessaires à la fondation de l'entreprise pourrait être effectuée par lui, à des conditions ainsi exceptionnellement favorables. Le reste des sommes nécessaires serait emprunté aux conditions normales du marché.

De pareilles propositions sont certes séduisantes. Elles ont été reprises trop souvent au cours des dernières années, par des personnalités dont l'expérience financière est indiscutée, pour qu'on puisse délibérément les écarter dans les circonstances actuelles.

Néanmoins il ne faut pas oublier que le développement de pareilles méthodes risque aujourd'hui de sou-

(66) Voir le projet de création d'une Banque Internationale présenté par M. Demaria (*Giornale di Economisti*, novembre 1936). Dans ce projet, le capital nécessaire serait fourni en premier lieu par les Banques Centrales des pays intéressés.

lever d'assez vives critiques. Ces méthodes sont à tendance nettement *inflationniste* : or doit-on croire que les places de Londres et de New-York, préoccupées aujourd'hui des risques d'une nouvelle inflation de crédits apporteront leur concours à un programme général d'expansion ?

La réserve d'ailleurs n'atteint nullement le projet même de la création des Compagnies Internationales. Rien ne permet d'affirmer *a priori* que la fondation de ces sociétés nouvelles ne trouverait pas, en tout état de cause, dans les marchés financiers, les concours nécessaires.

b) *Régime des échanges*. — L'originalité de la proposition est de prévoir pour les nations « actionnaires » l'acquisition de matières premières à titre de *dividende*. Une partie des produits de l'exploitation pourrait ainsi être attribuée à titre de rémunération d'actions d'apport à la société propriétaire de ces actions.

Quant à l'acquisition des autres produits de l'exploitation, elle pourrait être facilitée par la création au profit d'entreprises des nations étrangères en cause, dans les zones mêmes d'activité de la Compagnie internationale, de marchés *privilegiés*. L'établissement d'un régime monétaire de compensations, au regard des relations financières du territoire d'activité de la compagnie d'une part, et des nations actionnaires d'autre part, serait vraisemblablement nécessaire.

Ainsi pourrait recevoir application l'idée exprimée peu avant sa mort par le doyen Brocard, de Nancy, lorsqu'il écrivait (67) : « Il existe des biens qui ont une valeur économique telle que leur détention ou leur

(67) Cité par R. Hoffherr, article précité de la revue *Politique Etrangère*.

exploitation est de nature à conférer une puissance politique. Que l'on recherche ces biens et qu'on en confie l'exploitation à des compagnies internationales soumises au contrôle permanent de leur gouvernement.

« Les entreprises d'économie mixte pourraient rendre possible dans les pays neufs l'exploitation de certaines matières premières dont le monopole ne saurait être laissé à aucune nation et dont l'utilisation commune deviendrait entre les nations un facteur d'union, tandis que la lutte pour leur acquisition exclusive risquerait de déclencher des antagonismes violents ».



Il faut signaler enfin diverses propositions qui n'ont pas reçu une aussi grande publicité que les précédentes, mais qui ne peuvent manquer pourtant, de soulever de vives discussions.

Sans exiger *un effort* de la part des nations souveraines sur un territoire, sans obliger ces nations, comme pour l'extension du domaine d'application du régime de la Porte Ouverte, à modifier le régime douanier d'une colonie, ou bien, comme pour la création de Compagnies Internationales à Charte, à coopérer à la mise en œuvre d'exploitations nouvelles, on a parfois estimé nécessaire une amélioration *du statut juridique des étrangers aux colonies*, en particulier des conditions du régime *d'établissement* de ressortissants étrangers dans les territoires coloniaux.

Ces propositions ont été souvent étudiées en liaison immédiate avec les propositions examinées dans les pages qui précèdent. Elles doivent pourtant, semble-t-il, en être distinguées.

L'extension à un territoire du régime dit d' « égalité économique » ou de la « Porte Ouverte » aboutit à soumettre, on l'a vu, ce territoire à un faisceau d'obligations dont certaines au moins sont appréciées sans faveur par la Puissance souveraine et par les territoires auxquels elle s'applique. Aussi les propositions que nous voudrions maintenant signaler sont-elles plus modestes : elles se bornent à prévoir et à faciliter l'exercice par les nations souveraines, *d'une règle de tolérance*.

1) On a proposé tout d'abord d'assouplir les règles légales et administratives auxquelles est soumise, dans divers territoires coloniaux, *l'autorisation d'établissement*.

Les restrictions, à l'heure actuelle, sont nombreuses (68).

En Indo-Chine, un décret de 1928, réglant les conditions générales de l'acquisition de concessions par les étrangers, n'accorde le droit d'obtenir des concessions qu'aux citoyens ou sujets français ou aux sociétés françaises dont le capital sera fourni, au moins par moitié, par des Français, et dont le président du conseil, les vice-présidents, l'administrateur délégué et la moitié du nombre des administrateurs seront français (69).

Dans les colonies anglaises, l'exploitation du pétrole

(68) Sur ces restrictions, voir les rapports soumis à la Conférence des Hautes Etudes Internationales de 1937 par le Prof. A. Berriedale Kleith, *The Status of Aliens and the position of British subjects in the British Empire* (Grande-Bretagne, memorandum N° 4) ; par le Prof. G. Kirk, de l'Université de Wisconsin, *Restrictions on the exploitation of natural resources by foreigners* (Mémoire International N° 6) et par M. Jean de Lauwe, *Le Statut des Etrangers dans la France métropolitaine et la France d'Outre-Mer* (Mémoire français N° 6).

(69) Décret du 4 novembre 1928 (Cochinchine, arrêté du 13 juin 1929 ; Annam, arrêté des 27 mars et 27 avril 1929 ; Tonkin, arrêté du 21 juin 1929 ; Cambodge, arrêté du 13 juillet 1929 ; Laos, arrêté du 5 juin 1929).

par les étrangers est soumise à de légères restrictions.

Au Honduras britannique, aux îles Fidji, dans les colonies de la Côte de l'Or, dans le Nigeria, le Nyassaland, etc., l'autorisation d'exploitation n'est accordée qu'aux sujets britanniques. Une restriction de fait importante résulte de l'octroi de concessions de large étendue à des sociétés particulières anglaises : sur le territoire ainsi concédé, les étrangers sont privés de tout droit ; il peut arriver que les domaines de ces sociétés soient considérables.

Aux Indes Néerlandaises, des restrictions ont été établies au regard de l'octroi de concessions minières : les sociétés étrangères ne peuvent obtenir de concessions que si leur siège et le domicile de la majorité de leurs administrateurs sont situés en Hollande ou aux Indes Néerlandaises.

Des restrictions importantes aux investissements étrangers existent au Congo belge et dans les colonies portugaises (70).

On ne peut nier que certains assouplissements au régime actuel soient possibles et souhaitables, il ne faut pas s'attendre pourtant à voir entièrement écarter les réglementations présentes.

On s'est efforcé en outre de faciliter *l'immigration* aux colonies. Une mission a été envoyée l'été dernier à Madagascar en vue d'étudier dans quelle mesure et à quelles conditions il serait possible de prévoir l'immigration dans l'île d'une population juive polonaise (71).

(70) *Raw Materials and colonies*, publications du Royal Institute of International Affairs, Londres, 1936.

(71) V. Lahaque, « Colonisation juive et colonies françaises », article précité de *l'Afrique Française*, janvier 1938, p. 6.

Le rapport déposé paraît favorable au principe de l'immigration projetée. Néanmoins le problème du financement de l'émigration de cette population, *a priori*, dépourvue de ressources, ne pourra être résolu sans que d'assez graves difficultés soient surmontées. Dans quelle mesure par ailleurs cet afflux d'immigrants, dont les capacités en matière agricole ne sont pas prouvées, peut-il être jugé souhaitable pour la mise en valeur de notre colonie ?

On se fait d'ailleurs de dangereuses illusions dans de nombreux milieux sur les possibilités qu'offre aujourd'hui un territoire colonial pour l'emploi d'une main-d'œuvre non spécialisée.

2) L'exercice d'activités étrangères étant supposé, *a priori*, possible sur un territoire, n'est-il pas nécessaire d'assurer aux entreprises ainsi établies une plus grande sécurité, au regard des transformations possibles du régime légal et administratif du territoire ? Dans les régions coloniales, en effet, les frontières, les statuts mêmes ne présentent pas le même caractère de fixité qu'en Europe. Ne serait-il pas souhaitable de définir avec plus de précision les règles de protection des intérêts acquis en cas de transfert de souveraineté ou de modification générale du statut applicable à ces intérêts ?

La question n'a fait à l'heure actuelle l'objet à notre connaissance d'aucune discussion. Son importance vient d'être signalée par M. Paul Van Zeeland dans le rapport (72) qu'il vient de remettre en exécution de la mission d'étude économique qui lui avait été confiée l'an dernier, par la France et l'Angleterre.

(72) Voir le *Temps* du 31 janvier 1938 et l'*Europe Nouvelle* du 19 février 1938.

CONCLUSION

Nous ne voudrions pas terminer cette étude en imposant au lecteur une opinion. Nous voudrions simplement, en conclusion, pour aider à mesurer la valeur des attitudes en présence, l'exigence propre des solutions proposées, nous efforcer de préciser *l'enjeu* du débat colonial actuel.

On a souvent voulu voir dans ce débat avant tout *une épreuve de forces*. Si l'on songe, dit-on, au conflit plus général qui oppose l'un à l'autre deux groupes de nations, le conflit particulier des revendications coloniales aide à définir les limites, et l'objet exact des résistances offertes. Sur quels points s'affirmeront les plus nettes intransigeances ? Quelle place doit occuper une « concession coloniale » dans une « politique générale d'apaisement » ? Quelle vigueur donner à la défense de possessions d'outre-mer dans une politique générale de fermeté ? S'il s'agit en définitive de rechercher le prix de la paix, par qui et comment sera payé ce prix ?

On nous permettra de ne pas insister sur cet aspect du débat. Non qu'il soit, en fait, négligeable : qu'on le veuille ou non, c'est par cette méthode qu'ont été posés les problèmes coloniaux, c'est d'après cette même méthode qu'on nous invite à les résoudre. Est-il rien pour tant de plus déplorable ? Il y a quelque puérilité à croire que des concessions coloniales suffisent à acheter la paix, et nous nous refusons quant à nous, à faire à une grande puissance — qu'il s'agisse de l'Allemagne comme

de la France — l'injure de croire que sa sécurité soit à vendre. Il est profondément regrettable que des problèmes diplomatiques techniques comme les problèmes coloniaux, que les problèmes posés par la mise en valeur d'une des rares régions du globe encore ouvertes à une mission européenne, soient résolus au hasard des exigences de ces « conflits idéologiques », de ces conflits de « complexes » de supériorité ou d'infériorité, dont l'Europe risque de ne jamais guérir.

Il paraît à la fois plus loyal, et plus exact, de voir dans « l'expérience » que constitue le conflit des « Haves » et des « Havenots », non pas une épreuve de forces, mesurant le sort de telle ou telle vigueur, de telle ou telle puissance, mais une épreuve de la *notion même de force nationale*, une épreuve obligeant les anciennes nations à considérer à nouveau quelles peuvent être aujourd'hui les *conditions* de cette puissance nationale, sous ses deux aspects essentiels, la *richesse* nationale d'une part, *l'honneur* national — nous préférons ce mot au mot de prestige — d'autre part.

I

Il faut bien se souvenir que jusqu'à une date récente l'expansion coloniale avait été considérée bien plus comme un *emploi* de la richesse nationale que comme une *condition de création* de cette même richesse. Diverses nations riches en *capital* avaient orienté leur activité vers les conquêtes et la mise en valeur de terres nouvelles. Mais d'autres nations comme la Suisse, la Suède s'étaient abstenues de prendre leur part dans le

mouvement colonial, sans que pourtant le moindre doute ait jamais été élevé au regard de leur richesse propre. La richesse nationale tendait à se définir grossièrement par la possession de *réserves*, ainsi par une certaine ampleur et un certain rythme du mouvement de formation des *capitaux*.

Est-il exact aujourd'hui que des nations jeunes, riches en hommes, mais essentiellement pauvres en capitaux transférables, puissent espérer créer par une politique d'expansion outre-mer, de nouvelles sources de richesse nationale ?

Cette question centrale n'avait reçu jusqu'à ces derniers mois, que peu de réponses précises. D'éminents économistes se sont efforcés récemment d'aborder le problème. Le Comité des matières premières de Genève a réuni une importante documentation, et publié des chiffres destinés à détruire bien des préjugés. Le débat pourtant n'a pas été jugé clos.

En fait, il serait extrêmement aventureux de se borner comme on l'a fait parfois, pour apprécier la valeur économique des politiques d'expansion coloniale, à examiner simplement le *revenu* des territoires où doit s'exercer cette expansion. Le problème ne se limite pas à l'établissement d'un compte de profits et pertes. Il s'agit avant tout d'étudier une relation entre *une certaine économie nationale et certaines économies coloniales* : suivant les conditions d'activité de leurs marchés financiers, l'orientation de leur politique commerciale, les méthodes de leurs paiements extérieurs, leur structure économique générale, les nations peuvent chercher et trouver dans l'accroissement de leur territoire économique des profits différents, se heurter à des difficultés malaisément comparables.

a) Dans l'hypothèse précise qui nous est posée — l'exemple allemand — il s'agit pratiquement de l'incorporation totale, supposant une union monétaire, d'un territoire colonial donné à une économie fonctionnant en vase clos, à l'intérieur d'une nation dont l'énergie tout entière se tend vers l'accomplissement d'une politique d'expansion de crédit intérieur, orientée vers l'exécution de travaux d'équipement des services publics — service public de la défense nationale, réarmement et urbanisme — et à la création, si l'on peut s'exprimer ainsi, d'une *industrie* de matières premières. Le souci d'une émigration massive d'Allemands aux colonies étant aujourd'hui écarté (1), le profit d'une acquisition de territoires se ramène *en premier lieu* à la possibilité d'étendre dans ces territoires le domaine d'application de la politique d'expansion de crédit poursuivie à l'intérieur de la nation elle-même — cette politique supposant que ces territoires sont soumis au régime monétaire du mark — *en second lieu* au « bénéfice » de l'économie de devises à attendre à propos de l'acquisition des matières premières coloniales (2).

L'ampleur que pourra prendre dans un territoire colonial l'application des nouveaux procédés d'investissement conçus en Allemagne même est à peu près impossible à fixer par avance. On se ferait pourtant d'étranges

(1) V. Kurt Johannsen et H. Kraft, *Das Kolonialproblem Deutschlands*, Hambourg, 1936, p. 43. « Diese Seite des Kolonialproblems spielt... eine untergeordnete Rolle ».

(2) Sur l'intérêt d'une liaison monétaire entre une métropole et une colonie, on voudra bien se reporter à un exposé de M. B. Nogaro fait au Centre d'Etudes de Politique Etrangère, exposé dont nous avons reproduit avec l'autorisation de l'auteur, les principaux passages dans notre rapport, *La Question des Matières Premières et les Revendications Coloniales*, Publications du Centre d'Etudes de Politique Etrangère, travaux des groupes d'études N° 4, Paris, 1937, 264 p. (p. 75 et suiv.).

illusions (3) si l'on croyait que l'adoption d'une politique d'investissement même effectuée en marks grâce aux méthodes d'expansion de crédit mises au point ces dernières années en Allemagne (4), peut apporter comme on l'a dit trop souvent, un débouché considérable aux industries de création des biens capitaux.

Quant à l'économie de devises, elle a été évaluée parfois en Allemagne à 10 ou 12 % du montant total des devises étrangères nécessaires au Reich pour le règlement des acquisitions effectuées à l'extérieur. En réalité, ce chiffre n'a pu être obtenu qu'en supposant exécuté un programme de dix ans de mise en valeur des territoires en cause. En se fondant sur les données *actuelles* de la production de ces territoires on parvient à définir une économie de devises inférieures à 1 %. Cette évaluation elle-même ne tient pas compte de la nécessité pour l'Allemagne, si elle voulait poursuivre une exploitation intensive de *racheter* les entreprises productrices étrangères ; ce rachat ne serait possible que grâce à la conclusion d'emprunts en devises étrangères, levés sur les places de Londres ou de Paris, la charge des intérêts de ces emprunts restant au passif des territoires acquis.

Il faut faire ainsi les plus expresses réserves quant à l'importance du *secours*, capable d'être apporté à une économie *telle* que l'économie allemande actuelle par

(3) Sur l'importance des investissements coloniaux, voir les données fournies par le Professeur Herbert Frankel de Johannesburg, reproduites dans l'intéressant article anonyme « Kolonien, Kapitalien, Wettrüsten », publié par le *Pester Lloyd* du 27 février 1938.

(4) Sur ces méthodes, Karl Schiller, *Arbeitsbeschaffung und Finanzordnung in Deutschland*, Heidelberg, 1935, et le rapport préparé par M. Laufenburger pour le Congrès des économistes de langue française de 1938, publié par la *Revue d'Economie Politique* de janvier-février 1938. Voir aussi M. de St-Jean, *La politique économique du Dr Schacht*, Paris, Alcan, 1936.

la possession de territoires *tels* que les anciens territoires coloniaux du Reich.

b) Mais d'une manière générale, et étant donnée la tendance présente à la création ou à l'affermissement d'Empires commerciaux, faut-il considérer comme légitime et profitable aujourd'hui au regard du souci d'accroissement de la richesse nationale, les politiques d'*expansion* destinées, non pas seulement à corriger, mais plus exactement à compléter les politiques récentes de repliement ? (5)

Divers avocats des nations dites « nanties », une fois parvenus aux conclusions que nous rappelons plus haut, ont cru fortifier leur position en élevant des doutes sur la valeur économique des politiques d'expansion coloniale en général et en recommandant comme remède aux difficultés nées du développement présent des tendances autarciques, le retour pur et simple aux méthodes traditionnelles du libéralisme international.

L'étrange eût été que l'on s'étonnât de l'ironie des réponses. Nous avons rappelé plus haut combien il nous paraissait urgent et souhaitable que des études précises viennent aider à définir *cas particulier par cas particulier*, le « bilan colonial ». Bien des préjugés sans doute exigent revision. Il y aurait quelque naïveté pourtant et quelque inélégance, pour une nation « nantie » pourvue d'un Empire et consciente de ses charges, à défendre

(5) Sur ce point, voir l'opinion de M. Moritz Bonn, « Le problème allemand, Expansion coloniale ou commerciale ? » (*Esprit International*, avril 1937). Nous n'hésitons pas à nous rallier ici aux thèses exprimées avec une grande clarté par M. René Hoffherr, délégué de la France au Comité des Matières Premières, de Genève, dans son article : « L'évolution du problème des Matières Premières et les aspirations coloniales étrangères », *Politique Etrangère*, décembre 1937.

la possession d'un domaine colonial par la seule affirmation de son inutilité.

Il ne faut pas être surpris par ailleurs, si une attitude d'ironie discrète — moins dissimulée, il faut l'avouer, que naguère — a accueilli dans les divers milieux intéressés, les recommandations bienveillantes, favorables au retour aux politiques de « libéralisme international ». Les causes qu'il est possible de reconnaître à l'origine du déclin récent de ces politiques ont été analysées dans la presse, le plus souvent avec trop de hâte : les descriptions ont été fréquemment sommaires. Sans vouloir ici aborder un débat dont l'exposé seul exigerait de longs développements, on doit rappeler pourtant qu'aux mobiles classiques des « tendances autarciques » — souci de protection des classes paysannes, soutien des industries-clefs, préparation de l'économie de guerre — s'ajoutent aujourd'hui des mobiles nouveaux, dont la force ne peut être méconnue : souci d'assurer une *sécurité monétaire* en surveillant par l'exercice d'un contrôle les mouvements de capitaux ; souci enfin et surtout de pratiquer à l'intérieur d'une nation, *des politiques d'expansion de crédit* destinées à permettre l'adoption de politiques d'investissement — politique d'équipement, d'industrialisation, comme pour la Pologne, ou comme dans le cas de l'Allemagne de réindustrialisation — conformes aux exigences d'une politique militaire ou d'une politique sociale. Aucune nation, il faut l'avouer, ne parait disposée à une date immédiatement prochaine, à renoncer à de semblables soucis.

Est-ce à dire pourtant que les méthodes de repliement, dont nous avons vu les applications pendant les premières années qui ont suivi la dernière crise mondiale, puissent être considérées comme adoptées défini-

tivement par les principales nations d'Europe ? L'absurdité d'une politique autarcique, au sens propre du terme — d'une politique caractérisée ainsi par une hostilité systématique à l'accroissement des importations, et un effort de développement des ressources du territoire national, quel que soit le prix de cet effort — dès lors que cette politique s'applique à une nation telle qu'une nation d'Europe, au territoire étroit, aux ressources si limitées, éclate aux yeux. Mais on ne doit pas méconnaître que spontanément déjà, comme on a eu l'occasion de le rappeler déjà dans cette étude, ces tendances nouvelles si défavorables au sort de l'universalisme classique, condamnent par leur seul développement le nationalisme économique lui-même. Une *solidarité*, on l'a vu, tend à s'établir entre économies nationales ou entre économie nationale et économie coloniale. Par des procédés souvent déplorables, quelquefois heureux, l'élargissement nécessaire des marchés se poursuit en dépit des obstacles les plus divers.

On s'est alors demandé s'il ne conviendrait pas de s'appliquer dès aujourd'hui à accroître entre les Empires commerciaux qui tendent à se forger, l'étendue des relations économiques durables. Plutôt que de combattre de front les excès, évidents de l'autarcie, on a proposé d'en transformer les méthodes en *les dépassant*.

C'est à ce souci de préparer dès aujourd'hui un élargissement *volontaire* des activités économiques restreintes par l'adoption des politiques d'Empire, que répondent deux propositions d'un grand intérêt, émises lors des discussions relatives aux revendications coloniales allemandes.

La proposition présentée en Angleterre, par M. Ame-

ry, ancien secrétaire d'Etat aux Colonies — ardent défenseur des politiques actuelles d'Empire — avec le dessein d'associer par voie d'accords bilatéraux ou plurilatéraux diverses nations, d'Europe Centrale par exemple, à la politique de préférence établie au sein de l'Empire britannique.

La proposition par ailleurs examinée au cours de notre étude de créer un régime de sociétés d'économie mixte destinées à l'exécution de certains travaux d'équipement ou à l'exploitation de certaines sources de matières premières aux colonies. Des liens financiers nouveaux, à objet limité, seraient ainsi établis entre les nations dites créancières et les nations dites débitrices. L'activité de ces sociétés paraît répondre aux exigences du nouvel effort à entreprendre en vue d'une meilleure mise en valeur des continents encore ouverts à l'activité des Blancs.

Ces propositions ont été présentées comme une contribution à la solution du problème de la « redistribution des matières premières ». Nous avouons n'avoir que méfiance pour ces expressions sonores, destinées le plus souvent à dissimuler, sous une langue abstraite et creuse, des ambitions qu'il est infiniment préférable d'exposer franchement.

Il semble que les propositions que nous rapportons doivent être considérées comme ayant avant tout pour dessein — et c'est là leur fonction dans une politique générale d'accroissement de richesses — de préparer, malgré l'existence et le développement de tendances « autarciques », et si l'on peut s'exprimer ainsi, *au-delà* de ces tendances, de nouvelles formes d'expansion économique internationale. Alors que l'on perséverait trop souvent à associer les notions de « politique libérale »

et « politique d'expansion » d'une part, de « politique non libérale » et « politique d'appauvrissement » d'autre part, ces dernières propositions s'efforcent d'isoler l'un et l'autre dilemmes ; le « dilemme libéralisme ou autarcie » n'est pas abordé de front et une valeur propre est donnée au conflit qui oppose entre elles les politiques de repliement et d'appauvrissement d'une part, les politiques d'expansion et d'enrichissement d'autre part (6).

Il ne faut pas se dissimuler pourtant que ces politiques dans la mesure même où elles sont « réalistes », dans la mesure même où elles s'attachent à partir du « présent », fortifient irrémédiablement et automatiquement les tendances dont elles impliquent l'existence. Elles risquent de renforcer les contraintes imposées à l'économie au cours des dernières années, dès lors qu'elles ne les détruisent pas. Or, on le sait, c'est dans l'existence même de ces contraintes qu'un observateur particulièrement pénétrant a cru pouvoir discerner un des signes les plus marquants du déclin de l'Europe (7).

L'opinion qui tend à interpréter un mouvement comme un déclin repose en définitive toujours sur un jugement de valeur. Faut-il croire ici à la fatalité d'une décadence ? Faut-il croire à l'affaiblissement de la vo-

(6) Dans quelle mesure est-il exact, comme on le dit si hâtivement, parfois, que la tendance actuelle à la transformation de la *fonction* du commerce international ait pour corollaire une tendance à la diminution, à la *régression* de ce commerce ? M. Eugen Bohler, dans son rapport présenté au Comité Mixte d'Experts de la Dotation Carnegie et de la Chambre de Commerce Internationale, s'est vivement élevé contre les exagérations fréquentes de la plasticité ou de la fragilité du commerce international. V. la réponse à son rapport par le Professeur Frank Graham de Princeton (*Weltwirtschaftliches Archiv*, Kiel, novembre 1936). Cf. sur l'évolution récente du commerce international, Oulès, *Le mécanisme des échanges internationaux et la politique commerciale en temps de crise*, Paris, 1936, 126 p.

(7) Henri Decugis, *Le destin des races blanches*, Paris, 1936.

lonté de puissance de l'Europe ? Est-il interdit de penser peut-être, avec M. Paul Baudouin, que si l'on évoque les angoisses, les incertitudes, à bien des égards semblables des hommes de la Renaissance à propos de leur propre destin, les réformes profondes d'aujourd'hui où nous voulons voir une décadence annoncent peut-être plutôt la création d'un nouvel ordre ? (8)

Quoi qu'il en soit, il y aurait quelque amertume à voir oublier qu'un problème de *partage* de richesses se ramène avant tout, on l'a vu, à l'intérieur des nations comme entre les nations, à un problème d'accroissement des richesses.

II

A un deuxième titre encore, a-t-on dit, le débat colonial peut être jugé comme une *épreuve*, une épreuve de la notion même de puissance. Ici, affirme-t-on, se heurtent deux conceptions de l'honneur national : celle qui repose sur l'affirmation d'une foi, et celle qui repose sur l'exigence d'un ordre.

A propos du problème colonial, à propos du conflit des « nations possédantes » et des « nations prolétaires », les déclarations sont innombrables qui ont opposé avec colère ou avec ironie, l'esprit de conservation et l'esprit de révolution, l'ordre et le devenir, le *Sein* et le *Werden*.

Jamais peut-être la complaisance et la facilité n'ont eu la partie plus belle.

(8) Paul Baudouin : « Les données du problème français », *Revue de Paris*, février 1938, p. 576.

Il est entendu que l'Allemagne, qui avait pourtant à certaines époques de son histoire, à la fin de l'ère bismarkienne en particulier, donné l'exemple d'une nation rassasiée, est essentiellement « dynamique », alors que la France, le pays de Cavelier de la Salle, de Rivière, de Lyautey, la France qui, en trois siècles, a, à trois reprises dominé l'Europe, et conquis deux Empires, est une nation « statique ». Il est entendu que si l'Allemagne est le pays de l'« exigence », la France, terre d'expérience d'une vieille race téméraire, audacieuse jusqu'à l'imprudence, la nation dont l'aimable poète normand disciple de la Pléiade, Vauquelin de la Fresnaye, définissait jadis avec tant de douceur l'orgueil :

Mais ore, appayse-toi...

.....

Nous nous réjouissons, tachant par un bel aise

A faire quelque chose en quoy Phœbus se plaise (9).

est un « pays décadent » le pays de la « mesure » sinon de la médiocrité. Il serait intéressant de rechercher l'origine et la filiation exactes de cette conception dernière de la France, conception que l'on a la curieuse surprise de retrouver sous la plume ou dans la parole même de ceux qui parlent en son nom. Il n'y aurait rien là que de puéril, si les idées-forces, les slogans, forgés par des hommes, ne finissaient ensuite proprement aujourd'hui par les asservir, en accroissant dans notre devenir, la part des mécanismes de fatalité. On nous permettra de nous élever avec vigueur contre le retour en plein vingtième siècle d'une forme particulièrement

(9) Vauquelin de la Fresnaye, « Art poétique français », livre I, Ed. Julien Travers, Caen, 1867/1870. (*Le poète à la France affaiblie par les guerres civiles.*)

sournoise et particulièrement dégradante d'abdication de l'homme.

Mais il serait vain de nier la puissance de ces idées-forces. Qui donc disait que l'analyse de l'origine des guerres devait se limiter, à l'analyse de détresses ou d'ambitions économiques, à l'analyse de l'exigence d'un pouvoir matériel ? En fait, les nations à l'heure actuelle semblent attacher moins de prix à l'exercice d'un pouvoir une fois acquis, qu'à l'acte même d'acquisition de ce pouvoir, à l'acte même capable de rassembler les énergies nationales dans une affirmation commune, et de répandre, à travers les diverses couches d'un peuple, un « complexe » de supériorité, un « état » physique entièrement distinct d'ailleurs, de l'état « d'enthousiasme » — état que l'on pourrait désigner comme « l'état de puissance », joignant et nouant curieusement un certain besoin de *sécurité* et une certaine volonté de *risque*.

Il faut ainsi accepter nettement, sans crainte inutile mais aussi sans désir de chercher dans l'expression de regrets ou d'espoirs, des refuges accueillants, la certitude que les relations internationales actuelles sont dominées par l'exercice de *volontés* (10). Si donc à propos

(10) Nous n'avons pas cru pouvoir, dans une étude consacrée aux revendications d'expansion, passer sous silence l'importance capitale et, semble-t-il, durable, à attacher aujourd'hui aux conceptions définies comme « volontaristes » par rapport à des conceptions dites « matérialistes » de la vie internationale et plus généralement internationale. Nous ne pouvons, dans le cadre de cette conclusion, essayer de fonder le volontarisme auquel nous nous rallions. Rappelons que les conceptions que nous combattons au texte sont fréquemment désignées comme « marxistes ». En fait, les théoriciens les plus récents du marxisme répudient cette paternité. Karl Marx dès 1845 (notamment dans sa thèse III sur Feuerbach) et Engels s'étaient appliqués à distinguer le matérialisme « dialectique » du fatalisme économique et Lénine (cf. *Matérialisme et Empirio-criticisme*, édition française, Paris, 1932, 426 p.) oppose le matérialisme dialectique au mécanisme pour y voir, somme toute, une forme d'énergétisme. (Sur tous ces points, cf. Friedmann, *Matérialisme et Action récipro-*

du souci par les nations demanderesses de sauvegarder leur dignité et leur « honneur » on oppose à une volonté d'accroissement un pur et simple désir de souhaiter — au besoin d'acheter — l'ordre et le silence, l'infériorité

que, dans *A la Lumière du Marxisme*, t. I. Paris, 1935). Néanmoins, ce sont des théoriciens marxistes, avant et après la guerre, qui ont nié avec le plus de vigueur la part capitale à faire dans toute explication de l'activité internationale, aux volontarismes, et leur thèse se trouve anisi, dans ces conditions, à notre avis, radicalement fautive. — On n'a pas manqué de faire observer pourtant, que s'il était impossible de nier le rôle à attribuer au volontarisme, il n'était pas interdit pourtant de voir sinon dans la naissance même, au moins dans l'orientation des volontés des causes d'ordre économique — rarement aperçues il est vrai, par ceux-là mêmes qui expriment directement ces volontés — C'est ainsi tout d'abord qu'une théorie, souvent reprise par la presse et acceptée sans discussion par une partie du public, voit dans l'origine et le développement de ces « états de puissance » dont il est question au texte, une expression de la misère, de l'appauvrissement intérieur d'un pays. Ces thèses paraissent reposer sur des données erronées et préparent de dangereuses illusions. Rien ne permet d'affirmer tout d'abord que la misère et a *fortiori*, la conscience d'une misère soient généralement répandues dans les pays où se constate l'existence de ces « états de puissance ». Il ne semble pas d'ailleurs que l'appauvrissement, la misère, aient jamais pu produire d'autres mouvements sociaux que des émeutes, et aient pu se trouver à l'origine de mouvements d'affirmation. Il faut n'accueillir qu'avec prudence les théories relatives aux effets sociaux de la « misère des classes moyennes » comme de la « misère des classes paysannes ». En fait, ce n'est pas au début du XVIII^e siècle quand la paysannerie française se trouvait dans la situation matérielle et morale que décrit Vauban dans la *Dîme Royale*, mais à la fin du même XVIII^e siècle, alors que, d'après les descriptions qui nous ont été transmises par l'Anglais Young, le niveau des paysans s'était dans de nombreuses régions, élevé et alors que, comme l'ont établi les travaux de M. Bourgin de nombreux paysans avaient déjà accédé à la propriété que se développent en France une révolution sociale agraire, et un mouvement d'affirmation de puissance de la classe paysanne. Il paraît préférable de penser que les mouvements sociaux de puissance supposent en général le développement préalable d'une certaine prospérité : ils paraissent causés moins par la persistance de la misère que par la rupture plus ou moins brutale, d'un mouvement ascendant d'amélioration des conditions de vie. Nous croyons que les événements récents d'Afrique du Nord — infiniment complexes bien entendu en raison de l'importance décisive des facteurs politiques généraux et des facteurs extérieurs — confirment, plutôt qu'ils n'infirment, cette hypothèse. Plus exacte paraît être la théorie d'après laquelle ces états de puissance reflèteraient « idéologiquement » une certaine structure du régime de production et des échanges (capitalisme d'Etat, par exemple) et seraient ainsi durables dans la mesure — mais dans

de cette politique défensive menace d'apparaître éclatante. Non seulement, toute lutte devient dès lors impossible, mais aussi et peut-être surtout, toute entente même.

la mesure seulement — où persisterait cette structure économique. (Sur les relations exactes du *capitalisme* et du *nationalisme*, cf. Pirou, *la Crise du Capitalisme*, Paris, 1934, p. 107 et sqq). Remarquons que le Dr Schacht dans son livre « *Das Ende der Reparationen* » (Oldenburg, 1931) s'était appliqué à prévoir les réformes profondes qu'allait entraîner pour le Reich, l'altération du régime économique de production et d'échanges sur lequel vivait l'Allemagne depuis la guerre — régime caractérisé, on le sait, par l'afflux des crédits extérieurs et partant, par l'importance sociale et politique du rôle des organismes bancaires en relations directes avec les places étrangères : l'idéologie nationale socialiste et « l'état de puissance » qu'elle a créé peuvent sans aucun doute être considérés comme l'expression de la structure nouvelle de l'économie nationale. Mais il ne faut pas négliger à l'inverse, l'influence profonde, par réaction ultérieure, de l'idéologie sur l'économie. L'importance de ces actions et réactions n'est d'ailleurs pas niée en Allemagne. (Cf. sur les liens de l'économique et de l'idéologique Hans Barth, *Entwicklungslinien der Rohstoffpolitik, Deutsche Volkswirtschaft*, 1^{er} octobre 1936). En réalité, le phénomène est certainement plus complexe. A l'origine de l'affirmation de l'« état de puissance » et en particulier de la volonté d'expansion coloniale, il ne faut pas négliger le rôle joué en Italie, en Pologne et en Allemagne aussi, par une *volonté de centralisation* : Une centralisation « par l'extérieur » complète une centralisation intérieure hâtivement poussée par les régimes nouveaux de ces nations « jeunes » dont l'unité est récente. (V. notre introduction, p. 9). Enfin, il faut tenir compte de la psychologie des classes dites « moyennes », employés, techniciens, fonctionnaires, dont la puissance sociale et politique grandit de jour en jour. Nous n'avons pu procéder à une étude précise de la répartition par régions en Allemagne des groupes sociaux intéressés à l'expansion coloniale. Les jeunes « coloniaux » que nous avons rencontrés appartenaient, sauf quelques-uns d'origine terrienne, à des familles de fonctionnaires et d'employés. Mais nous n'avons pu nous livrer ici à une véritable enquête. En fait, l'influence propre de ces classes dites moyennes — dont le sort est, à la différence des classes ouvrières, directement lié à celui de l'Etat, — se trouve être mise au service de l'autorité intérieure, de l'Etat tout d'abord, et ensuite de son *expansion extérieure* : à l'origine du « mythe » que constitue la lutte d'une « classe d'Etats » contre une autre « classe d'Etats », l'influence de ces éléments sociaux semble avoir été prépondérante. Il ne faut pas oublier que dans les pays que nous considérons, à la notion de personnalité humaine fondée sur la différence, familière à notre civilisation, tend à se substituer une notion de personnalité humaine fondée sur la responsabilité (cf. la curieuse conférence de M. Otto Abetz à Paris, la Jeunesse allemande est-elle heureuse ? Compte rendu par M. Thierry Maulnier, *Revue Universelle*, janvier 1938). Les

Aussi paraît-il interdit de répondre aujourd'hui à l'affirmation autrement que par l'affirmation. Nous ne pouvons souscrire à la conception traditionnelle du conflit colonial qui voit dans ce conflit la forme « dernière » du conflit plus général qui oppose une volonté de révolution et le désir de maintenir le statu quo. Nous croyons qu'il serait dangereux pour les nations nanties de fonder leur honneur sur la seule exigence du maintien du statut juridique *actuel*. Nous croyons que « l'ordre » qu'elles réclament doit avoir d'autre fondement que le pur et simple respect de dispositions légales en vigueur.

Mais l'affirmation qui paraît être nécessaire, ne peut être elle-même que l'affirmation d'un *ordre*. S'il est vrai qu'aucun ordre n'est éternel, il serait intolérable qu'au nom d'un quelconque besoin d'apaisement, à un ordre dût succéder un désarroi. Un ordre seul peut succéder à un autre ordre.



divers éléments de la jeunesse trouvent dans la participation à la tâche de propagande en faveur de l'expansion de la *puissance de l'Etat* elle-même (partis, organisations *coloniales*) une occasion « d'affirmation » de cette personnalité-responsabilité infiniment plus favorable que celle que permet l'accomplissement de leur propre profession sociale. Aussi croyons-nous qu'il est assez vain aujourd'hui, d'opposer simplement à une « Weltanschauung » fondée sur la « Wille zur Macht » une pure et simple idéologie intellectualiste et universaliste dont le succès suppose l'affaiblissement prochain ou la défaite même de la notion de « volonté de puissance ». Le combat est par trop inégal. Mais il est bien certain que les tendances actuelles de ces volontés ne sont pas définitives. L'énergie immense que constituent ces volontés collectives peut être mise au service d'autres tâches que la « conquête » ou la « guerre » : on entre dans l'avenir, a dit Valéry, « à reculons ». L'une des tâches essentielles à remplir au cours des prochaines années, paraît bien devoir être de chercher à *orienter* ces nouvelles volontés collectives brutales qui relèvent plus de la sociologie religieuse que de la sociologie économique. « Dialectiquement » d'ailleurs, une tendance peut-elle être jugée comme réellement vaincue si l'on ne peut la considérer comme *dépassée* ?

Il ne nous appartient pas de définir ici les aspects divers de cette « affirmation française » qui peut être nécessaire. Nous voudrions simplement, à propos de l'ordre africain présenter une double observation.

Nous présenterons ces observations en écartant ici toute discussion polémique. Nous avons pu au cours de conversations en Allemagne avec de jeunes « coloniaux », apprendre à connaître leurs regrets, leurs attentes. Nous leur devons la plus absolue franchise. Nous croyons que les considérations sentimentales, polémiques, affaiblissent toujours dangereusement les déclarations qu'elles ont la prétention d'appuyer. Il en est ainsi tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'un débat entre des peuples à qui, comme le déclarait le Chancelier allemand lui-même, leur passé donne plus de raisons d'estime que de mépris. La principale force de la position de la France n'est-elle pas d'ailleurs ici sa netteté ?

En premier lieu — on a rappelé ce point plus haut — toute conception de l'*ordre* doit tenir compte aujourd'hui, non pas seulement des dispositions édictées par des statuts présents, mais aussi des exigences du devenir.

Mais ces exigences du *devenir* c'est à la France même qu'il appartient avant tout de les faire valoir.

L'évolution actuelle des *faits* économiques et politiques a pour effet d'accroître chaque jour, l'importance capitale, pour la France, de son Empire. Qu'on le veuille ou non, le souci de la sécurité et de la cohésion de cet Empire apparaît comme devant être pour le pays, demain, un souci fondamental de sa politique générale.

Il suffit de songer au devenir économique. La France à l'ère de l'autarcie s'applique à créer un régime d'économie impériale. L'effort commence : il est durable. Est-il nécessaire d'inviter à songer au devenir politique ?

Faut-il ajouter qu'à l'heure où l'Allemagne étend son emprise sur l'Europe centrale, la France attachera plus de prix que jamais à ses intérêts méditerranéens et africains ? On nous autorisera à le dire ici, ce souci, rendu plus intense par les événements récents, est particulièrement vif auprès des plus jeunes générations. Des équipes ont su donner à la France un domaine colonial. La tâche n'est pas finie. Le temps des pionniers est clos. Du domaine colonial conquis, il faut maintenant, avec sa métropole faire un Empire.

En second lieu, toute conception de l'ordre africain doit tenir compte aujourd'hui essentiellement, non pas seulement des intérêts immédiats de telle ou telle puissance, mais aussi des *exigences plus générales* que comporte la mise en valeur d'un des rares continents encore ouverts à une mission des Blancs.

La première exigence à laquelle doit ainsi répondre cet ordre est celle de la *durée*. Or, nous ne pouvons pas oublier que la possession par l'Allemagne du Cameroun, du Togo, de l'Est Africain, du Sud-Ouest Africain que l'on présente aujourd'hui comme l'expression dernière d'un désir d'expansion, était considéré par l'Allemagne en 1913 simplement comme le point de départ d'une politique. Friedrich Rosen, l'ancien ambassadeur d'Allemagne à Lisbonne, dont les mémoires (11) remarquables à nombre d'égards, ont jeté tant de lumière sur cette lutte tragique que pendant les années précédant immédiatement la guerre, l'Allemagne a soutenue non pas exactement contre une autre puissance, non pas contre la Russie, non pas contre la Grande-Bretagne, mais avant tout peut-être contre le *temps*, a décrit les négoc-

(11) Friedrich Rosen. Aus einem diplomatischen Wanderleben, Berlin, 1932, 2 vol.

ciations anglo-allemandes auxquelles avaient donné lieu en 1913, la répartition des colonies portugaises prévue déjà par les accords de 1898. Rosen, après avoir souligné dans son rapport l'intérêt immédiat que présentait pour l'Allemagne l'acquisition d'une partie des colonies portugaises (12), ne manque pas de faire observer avec une grande franchise que cette acquisition même n'était dans son esprit qu'une étape (13).

Si la restitution de territoires ne doit en Afrique, qu'organiser l'incertitude, aucune mise en valeur du continent ne sera désormais possible.

Par ailleurs, le statut des souverainetés ne doit pas seulement être durable, il doit dans la mesure du possible, être *rationnel*. Or, après quatre-vingts ans d'efforts, la France est parvenue à accomplir en Afrique deux tâches primordiales : elle a assuré l'unité et la sécurité de l'Afrique du Nord, en assurant la sécurité et l'unité de la région du Tchad. Faut-il compromettre cette œuvre en pratiquant une politique des enclaves, cette politique des enclaves africaines, jugée bien souvent avant la guerre déjà, comme périmée ? L'exigence naturelle de la vie des Empires coloniaux est avant tout, beaucoup plus que la « recherche de l'espace », la conquête de la cohésion.

Dans la mesure ainsi où les rivalités européennes persistent et s'affirment aujourd'hui, il ne faut pas s'attendre à ce que la France consente au transfert pur et simple de la possession du Cameroun.

La rétrocession du Cameroun aurait pour effet de remettre à une autre puissance, l'Allemagne, le con-

(12) Rapport du 20 janvier 1913, Grosse Politik, t. XXXVII, n° 14657.

(13) Rosen, *op. cit.*, t. II, p. 136.

trôle des deux routes les plus directes de la France au Tchad, la route d'Alger et la route de Cotonou qui traversent l'angle Nord du Cameroun britannique, et la main mise directe sur la route la plus rapide et la plus sûre du Tchad à la mer par Fort-Foureau — l'ancienne Kousséri — et Yaoundé. Quant à la liaison du Tchad au Congo, sa valeur dépend de la sécurité du bassin du Logoné et du Haut-Bassin de la Shangha. Il suffit de regarder la carte et de se souvenir de l'état actuel des communications — de l'importance en particulier de la transversale Yaoundé-Bangui — pour constater que cette sécurité même dépend du bon vouloir des forces établies au Cameroun.



Aussi les diverses propositions qui ont été présentées récemment en France, en vue d'assurer le règlement du problème colonial franco-anglo-allemand considéré comme un *legs du passé* ont-elles écarté unanimement l'idée d'une restitution pure et simple, à l'heure actuelle, du Cameroun. On a préconisé l'acquisition par l'Allemagne de territoires hors d'Afrique (14). D'autres propositions favorables à l'acquisition en Afrique même par l'Allemagne d'un domaine colonial écartent l'éventualité de la création d'une enclave allemande à proximité immédiate du Tchad (15).

Il serait hautement regrettable aujourd'hui en définitive qu'une politique de concessions hâtives vînt se

(14) René Bouvier, Le Problème colonial allemand, *Revue des Ambassades*, février 1937.

(15) François Herbette, Les Revendications Coloniales et la sécurité de l'Afrique, Supplément au *Bulletin Quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations Economiques*, Paris, février 1938.

borner à étendre le champ des rivalités européennes et à donner à ces rivalités de nouveaux moyens de force. Reconnaissons simplement que l'histoire condamne les théories étrangement « fatalistes » des « hostilités héréditaires ». Il est trop facile d'oublier que les civilisations de l'Occident, la civilisation germanique comme la civilisation latine s'étaient fondées — jadis — sur une négation de la fatalité.

*
**

Si le problème des revendications coloniales est considéré non pas seulement comme un problème particulier posé par l'Allemagne, mais comme un problème plus général, intéressant d'autres nations, non pas seulement ainsi comme un legs du passé, mais comme l'expression d'un souci de l'avenir, il faut bien dire que les méthodes les plus propres à fixer et aussi à garantir les volontés d'expansion outre-mer sont les méthodes de collaboration des forces. Mais si l'on estime nécessaire de proposer l'accomplissement d'un effort d'expansion commune en Afrique, il reste à définir quelle conception générale de l'ordre cette politique exige, et partant, affermit.

On a souvent justifié les propositions émises avec le dessein de voir associer à la mise en valeur de l'Afrique, diverses nations « prolétaires » et « dynamiques » en déclarant que cette politique serait peut-être à même de préparer un apaisement européen. Un éminent collaborateur de M. Albert Sarraut a écrit récemment « ...dans les cadres politiques tels qu'ils existent, une collaboration cordiale et sans arrière-pensée des Haves et des Havenots... est capable d'apporter un grand pro-

grès dans la pacification morale entre nations, capable de désarmer des haines injustifiées, et par là, d'amorcer la solution d'un problème d'ensemble qui se gonfle chaque jour de difficultés nouvelles... » (16). Faut-il croire, comme on nous y invite ainsi, que l'Europe se guérira par une *catharsis* ?

Le principal mérite de ces propositions est peut-être plus simplement de répondre à l'une des exigences — à vrai dire capitale — de ce qui peut être demain, une conception de l'ordre.

Il est inutile de souligner combien il apparaît étrangement vain de définir encore la paix comme une simultanéité de tolérances. Rien de plus dangereux pour l'ordre même que de le concevoir comme fait de l'abdication des volontés de puissance. Il serait difficile d'oublier que l'« ordre » dans l'avenir devra tendre à contenir en lui-même les notions de *mouvement*, les notions d'*effort national* elles-mêmes.

Cessons en dépit qu'on en ait d'évoquer la paix par l'image familière de la colombe. Quel appui apporte à l'idée de paix le refus de croire à la guerre ? Quelle vigueur conserverait une civilisation hésitant à accepter, librement, de vivre vulnérable ?

Il est temps d'évoquer d'autres images. Nous songeons à l'admirable frise du temple de Zeus à Pergame au Pergamon Muséum de Berlin : Combat des dieux et des géants, des puissances lucides contre les forces de la Terre. Muscles saillants, les dieux et demi-dieux, à qui s'est joint Hercule, se saisissent des Titans qui les enserrèrent et les écrasent. Toutes les divinités sont là,

(16) André Touzet, *Le Problème Colonial et la Paix du Monde*, t. I, *Les Revendications Coloniales allemandes*, Paris, 1937, 334 p. (Intro. p. XLIII).

dont Hésiode nous a décrit les discordes. Elles n'ont pas d'autre fraternité dans l'accomplissement de cette même lutte que celle de leur acharnement. Et l'ordre n'est pas l'issue du combat : il est ce combat même.

*
**

Il faut se refuser ici, en définitive, croyons-nous, en étudiant les exigences et les ambitions présentées à l'encontre des intérêts français, à exprimer un vain regret. Toute plainte est inutile.

C'est la destinée de la France de devoir demain comme hier, vivre « dangereusement ». Notre position géographique, exceptionnelle, a toujours été difficile à défendre, dans la mesure même où elle s'est trouvée enviable. Position exceptionnelle qui a permis à la France, seule de toutes les nations actuelles de l'Europe, de tenir la scène depuis vingt siècles. L'Angleterre avait la place qu'occupaient les colonnes d'Hercule dans le monde antique quand la France prenait sa part de la civilisation méditerranéenne. Mais la France sera plus tard présente sur l'Atlantique, alors que Venise ne peut échapper à sa ruine. La France est de nouveau présente en Méditerranée et en Afrique, quand les ambitions se dirigent vers le continent noir. Notre position est bien aujourd'hui ce qu'elle était toujours, magnifique, c'est-à-dire dangereuse.

Mais c'est aussi la destinée de ce pays de répondre aux volontés d'autrui, comme aussi aux désarrois, non pas par une simple défense, par une simple résistance, mais par l'exigence d'une création à forger. Vaincue en 1871, la France avait, moins de quarante ans plus tard, conquis, dominé, et commencé d'organiser cinq terri-

toires. Et si Richelieu au moment même où il luttait contre l'Europe, orienta la France vers une politique d'expansion au-delà des mers, son dessein n'était pas seulement d'aider à la défense du pays contre l'Espagne, mais de créer cette nouvelle France qui devait répondre à l'exigence d'une époque où le souci nouveau d'un accroissement d'influence au-delà de l'Océan devenait l'enjeu des conflits de forces. On a tort d'écrire que la France au cours de son histoire s'est souvent crue perdue. En réalité, elle a bien été souvent réellement perdue. La France méditerranéenne du Moyen-Age est perdue après la conquête turque, comme est perdue à Trafalgar une France maritime, comme est perdue à Sedan une certaine France continentale. Seulement, c'était toujours la France qui succédait à la France.

Les revendications coloniales n'auront pas été sans vertu, si elles nous forcent, non pas seulement à défendre un pays, un domaine, un bien, mais à entreprendre la *création* de cette conception française de l'Empire qui doit répondre aux exigences d'un nouvel ordre, d'une nouvelle « physique » du monde. « La France, a écrit Balzac, est peut-être la seule qui ne soupçonne pas la grandeur de son rôle, la magnificence de son époque, la variété de ses contrastes » (17). Il est temps que la nation qui a eu jadis l'audace de faire une morale de la lucidité même, puise, dans la conscience de vivre menacée, la dernière richesse qui lui reste aujourd'hui à conquérir : l'orgueil.

(17) Balzac : Œuvres diverses (Œuvres complètes, Calmann-Lévy, tome 22, p. 521).

Vu : le Président de Thèse,
Gilbert GIDEL.

Vu : pour le Doyen,
L'Assesseur :
G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris :
G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — RÉGIME ACTUEL DES COLONIES ALLEMANDES

a) ORIGINES DU RÉGIME ACTUEL

ALDROVANDI (L.). — *Guerra diplomatica*, Mondadori, 1936.

ANTONELLI. — *L'Afrique et la Paix de Versailles*, Paris, 1921.

BAKER (Ray Stannard). — *Woodrow Wilson and the World Settlement*, New-York, 1922, 3 volumes.

MILLER (David Hunter). — *My Diary at the Conference of Paris*, 1928, 25 volumes.

MOULIN (Léo). — « L'Italie et la distribution des mandats coloniaux au lendemain de la guerre », *Revue économique internationale*, décembre 1937, p. 478.

POTTER (Pitman P.). — « Origin of the System of Mandates under the League of Nations », *American Political Science Review*, XVI, nov. 1922.

SCHNEE (Heinrich). — « Entstehung und Entwicklung des Mandatssystems », *Zeitschrift für Politik*, 1924, XIII.

TEMPERLEY. — *A history of the Peace Conference of Paris*, Londres, 1920-1924, 6 volumes.

b) CARACTÈRES JURIDIQUES DU RÉGIME ACTUEL

1) *Ouvrages généraux**Traité de Droit International Public. Théories générales de la Souveraineté.*

- ANZILOTTI. — « Corso di Diritto Internazionale », t. I, 3^e édit., 1928, traduction G. Gidel, Paris, 1929. (Sur la personnalité de droit international, p. 121 et suiv.).
- BUSTAMANTE. — *Droit International Public*, trad. française par Paul Goulé, Paris, 1934, 4 vol. (Sur les mandats, t. II, p. 417 et suiv.).
- CAVAGLIERI. — « Corso di diritto internazionale », Naples, 1934. (Sur les successions d'Etats, p. 241 et suiv.).
- FAUCHILLE. — « *Traité de Droit International Public* », 8^e édit., vol. I, 1^{re} partie, 1922, 2^e partie 1925, 3^e partie 1926, vol. II, 1921. (Sur les mandats, t. I, 2^e partie, p. 812 et suiv.).
- GARNER (Jones W.). — « Des limitations à la souveraineté nationale dans ses relations extérieures », *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1925, p. 54.
- HALL. — *Treatise of international Law*, 8^e édit., 1924 (Pearce Higgins) (Sur les mandats, p. 158 et suiv.).
- KELSEN (Hans). — *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Volkerrechts*, Beitrag zu einer reinen Rechtslehre, Tübingen, 1920, p. 1-85.
- KRABBE (Hugo). — « Die Lehre der Rechtssouveränität », Groningen, 1906.
- KUNZ. — « Die Staatenverbindungen », Stuttgart, 1929.
- LANSING (R.). — « Notes on sovereignty in a State », *American Journal of International Law*, 1907, p. 105, 1921, p. 297.
- LANSING (R.). — « Notes on world sovereignty », *ibid.*, 1927, p. 115.
- LASKI (Harold J.). — « Studies in the problem of sovereignty », New-Haven, London, Oxford, 1917.

- LASKI (Harold J.). — « The foundations of sovereignty and other essays », New-York, 1921.
- LAUTERPACHT. — *Private Law and Analogy of International Law*, Londres, 1927.
- LE FUR. — « L'Etat, la Souveraineté et le Droit », *Zeitschrift für Volk-und Bundestaats-recht*, 1906.
- LE FUR. — *L'Etat fédéral et la confédération d'Etats*, thèse Paris, 1896.
- MORELLET (Jean). — « Le Principe de la souveraineté de l'Etat et le Droit international public », *Revue générale de droit international public*, t. XXXIII, 1926.
- POLITIS. — *Le Problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*, Paris, 1926.
- RAY. — *Commentaires du Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1930.
- ROSS. — « La Souveraineté des Etats et la Société des Nations », *Revue de Droit international et de Législation Comparée*, XII (1931), p. 652-668 ; XIII (1932), p. 112-130.
- ROSS. — « Völkerbund und Staats-souveränität », *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, XI (1931), p. 441-464.
- SCELLE. — *Précis de Droit des Gens*, t. I, 1932 ; t. II, 1934.
- SCHUKING-WEHBERG. — *Die Satzung des Völkerbundes*, 2^e édit., 1924.
- STRUPP. — *Eléments du droit public universel européen et américain*, 2^e édit., 3 volumes, Paris, 1930.
- SUKIENNICKI (Victor). — *La souveraineté des Etats en Droit International moderne* (lettre préface de M. de Lapradelle), Paris, 1927.
- VERDROSS. — *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung*, Tübingen, 1923.
- VERDROSS. — « Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft », Vienne, 1926.

2) *Ouvrages consacrés au régime des mandats*

- ABENDROTH (Wolfgang). — *Die völkerrechtliche Stellung der B- und C- Mandate* (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungs-recht mit Einschluss des Völkerrechts, 54° Heft), Breslau, 1936, 378 pages.
- BATSELL (W. R.). — *The United States and the system of mandates*, *Revue de droit international et de sciences diplomatiques, politiques et sociales*, t. II, Genève, 1924, p. 264 et *International Conciliation*, 1925, n° 213.
- BATY. — « Protectorates and Mandates », *British Year-Book of International Law*, 1921, 1922, p. 109 sqq.
- BELLADORE-PALLIERI. — *I mandati della Societa delle Nazioni*, Turin, 1928.
- BENTWICH. — *The mandates system*, Londres, 1930.
- BENTWICH. — *Le système des Mandats*, *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, 1929, IV, p. 119 sqq.
- BILESKI. — « Das Mandat des Völkerbundes », *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1922, XII, p. 72 sqq.
- BILESKI. — « Die Entwicklung des Mandats System », 1924, *Zeitschrift für Völkerrecht*, XIII, heft I, p. 77 sqq.
- BILESKI. — « Des Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung in den Mandatsgebieten », *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, heft 2, 1936.
- BILESKI. — « Bemerkungen zur Mandatspolitik des Völkerbundes », *Zeitschrift für Politik*, 1924, XIII, p. 408.
- BORSA. — *La Cessazione del Mandatio Internazionale*, Milan, 1934.
- BORSI (U.). — « I mandati internazionali in relazione alla classificazione giuridica delle colonie », *Studi di diritto pubblico e corporativo*, n° 7, Rome, 1928.
- BOUTANT. — *Les Mandats Internationaux*, Thèse Paris, 1936.
- BRIÈRE (R. P. Yves de la). — « Les formes politiques de coopération entre peuples de civilisation différente », *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1936, p. 741.

- BRIERLY. — « Trusts and Mandates », *British Year-Book of International Law*, 1929, p. 217.
- BUELL. — *Native problems in Africa*, New-York, 1928, 2 volumes.
- BUHLER. — « Grundgedanke und Praxis des Mandatssystems in seinen Auswirkungen für unsere Kolonien », *Zeitschrift für Politik*, Bd 25 (1935), p. 108-115 et 195-208.
- BUZA. — « Die rechtliche Natur der Mandate des Volkerbundes », *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 1927.
- CIORICEANU (Georges). — *Les mandats internationaux*, Thèse, Paris, 1921, 106 pages.
- DIENA. — « Les mandats internationaux », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1924, t. IV, p. 263.
- EVANS. — « Would Japan's withdrawal from the League affect the status of the Japanese Mandate ? », *American Journal of International Law*, 1933, p. 140.
- FEINBERG. — *La Juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale, dans le système des Mandats*, Paris, 1926.
- FERRI. — *La teoria dei mandati internazionali*, Turin, 1927.
- FRANCESCO (de). — *La natura giuridica di mandati internazionali*, Pavia, 1926.
- FRANCESCO (de). — *Les mandats internationaux*, Thèse, Lyon, 1923, 230 pages.
- FURUKAKI. — *La nature juridique des Mandats Internationaux de la Société des Nations*, Genève, 1926.
- GEORGES-PICOT. — Article *Mandat*, dans le *Dictionnaire Diplomatique*, édité par l'Académie Diplomatique Internationale, t. II, Paris, 1937.
- GERIG. — *The Open — Door and the Mandates-system*, Londres, 1930.
- GREGORY. — *The Mandate of Yap*, *American Journal of International Law*, 1921, p. 419.
- GSELL-TRUMPI (Frieda). — *Zur rechtlichen Natur des Völkerbundsmandate*, Glarus, 1928.
- HEYSE. — *Le mandat belge sur le Ruanda-Urundi*, Bruxelles, 1930.

- HOIJER. — *Le Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1926.
- INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. — Session de Cambridge, 1931. *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1931, p. 37 sqq.
- INTERNATIONALE OUVRIÈRE SOCIALISTE. — III^e Congrès, *Rapports et Comptes-Rendus*, Le problème colonial, Bruxelles, 1928.
- KOL (van). — « Les mandats coloniaux et la Société des Nations ». Union interparlementaire, XX^e Conférence, Copenhague, 15-18 avril 1923, Documents préliminaires, Genève, 1923.
- LAMPUÉ. — « De la nationalité des habitants des pays à mandat de la Société des Nations », *Journal de Droit International* (Clunet), Paris, 1925.
- LANSING. — « Some legal questions of the Peace Conference », *American Journal of International Law*, 1919, p. 631.
- LAWLESS. — *Le Principe de l'Egalité économique au Cameroun*, Thèse, Paris, 1936.
- LEE. — *The mandate for mesopotamia and the principle of trusteeship in English Law*, Londres, 1921.
- LINDLEY. — *The acquisition and Government of backward territory in international law*, New-York, 1926.
- LUGARD (lord). — *The dual Mandate in British Tropical Africa*, Edimbourg, 1926.
- LUGARD (lord). — « The Mandates Commission » *Quarterly Review*, vol. CCXLII, 1924.
- MAKOWSKI. — « La nature juridique des Mandats B et C », *Revue générale de droit international public*, 1933.
- MARY (Raoul). — *Contribution à l'étude de la condition juridique des territoires sous mandat de la Société des Nations*, Thèse, Paris, 1930.
- MILKONOWIKI. — *Das Mandatsystem im Völkerbunde*, Berlin, 1929.
- MILLOT. — *Les mandats internationaux*, Thèse, Paris, 1924.
- MILLS (M. G.). — « The mandatory system », *American Journal of International Law*, 1923, p. 50.
- MONDEINI. — *I mandati internazionali della Società delle Nazioni*, Milan, 1923.

- ORTS. — « Le système des Mandats de la Société des Nations », *Revue de l'Université de Bruxelles*, n° 4, 1927.
- PALACIOS (Leopoldo). — *Los mandatos internacionales de la Sociedad de Naciones*, Madrid, 1928.
- PIC. — « Le régime des Mandats d'après le traité de Versailles », *Revue générale de droit international public*, 1923.
- POTTER. — « Origins of the system of mandates under the League of Nations », *American political Science Review*, novembre 1922.
- RAPISARDI-MIRABELLI (Andrea). — « Problemi giuridici e realte politiche del sistema dei mandati internazionali della Societa delle Nazioni », *Rivista di diritto pubblico e corporativo*, n° 8, Rome, 1925.
- RAPPARD. — « Zur Soziologie des Mandatssystems », *Zeitschrift für Politik*, 1928.
- REDSLOB. — « Le système des Mandats Internationaux », *Bulletin de l'Institut Intermédiaire International*. La Haye, 1926.
- REDSLOB. — *La théorie de la Société des Nations*, Paris, 1927.
- REES (Van). — *Les mandats internationaux*, Paris, 1928, 2 volumes.
- ROLIN (Henri). — « Le système des mandats coloniaux », *Revue de droit international ou de législation comparée*, 1920.
- ROLIN (Henri) (1). — « La pratique des mandats internationaux », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1927.
- ROLIN (Henri). — « Les mandats internationaux », rapport présenté à la session de Stockholm de l'Institut de Droit International, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1928.
- ROTHER. — *Der Begriff der völkerrechtlichen Mandate*, Breslau, 1931.

(1) N'est pas le précédent.

- ROUARD DE CARD (E.). — *Les mandats français sur le Togo et le Cameroun* », Paris, 1924.
- RUEGGER. — « Privatrechtliche Begriffe im Völkerrecht », *im Zeitschrift für Internationales Recht*, Bd 28, Kiel, 1920.
- SCELLE. — *Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec le Traité de Versailles*, Paris, 1919.
- SCHNEE. — *Die Koloniale Schuldlüge*, 2^e édit., Munich, 1927.
- SCHNEE. — *Die deutschen Kolonien unter fremder Mandatsherrschaft*, Leipzig, 1922.
- SCHNEE. — *Die deutschen Kolonien vor und nach dem Weltkrieg*, Leipzig, 1935.
- SCHNEIDER. — *Das völkerrechtliche Mandat*, Stuttgart, 1926.
- SMUTS. — *The League of Nations, a practical suggestion*, Londres, 1918.
- STOYANOWSKY. — *La théorie générale des Mandats internationaux*, Thèse, Paris, 1925.
- VALLINI. — *I mandati internazionali*, Milan, 1923.
- WILLIAMS. — « Japan's mandate in the Pacific », *American Journal of International law*, 1933.
- WOOLF (Leonard). — *Scope of the Mandates under the League of Nations*. Rapport présenté à la 29^e Conférence de l'International Law Associations, Londres, 1920, vol. XXIX.
- WRIGHT (Quincy). — « Sovereignty of the Mandates », *American Journal of International Law*, 1923, 680.
- WRIGHT (Quincy). — « Status of the inhabitants in Mandated territories », *American Journal of International Law*, 1924, 306.
- WRIGHT (Quincy). — « Treaties conferring rights in mandated territories », *American Journal of International Law*, 1924, p. 786.
- WRIGHT (Quincy). — *Mandates under the League of Nations*, Chicago, 1930.
- WRIGHT (Quincy). — « Japan's withdrawal from the League and the Japanese Mandate », *American Journal of International Law*, 1933.

YAPOU. — « De la Non-discrimination en matière économique notamment en pays de protectorat et sous mandat », Thèse, Paris, 1935.

3) *Etudes spéciales sur le régime de la souveraineté en matière de mandats*

COMISETTI. — *Mandats et Souveraineté*, Genève (éditée à Paris), 1935.

FISCHER (Fritz). — *Die formelle Natur der völkerrechtlichen mandate, insbesondere ihre Verteilung, Aenderung une Endigung*, Thèse, Tübingen, 1935.

GAUPP. — *Die Gebietshoheit über B und C mandate*, Thèse, Tübingen, 1937.

MONARCA (A.). — « Sulla condizione giuridica internazionale delle collettività sotto mandato », *Rivista delle Colonie*, 1937, p. 307.

PELICHET. — *La Personnalité Internationale des Collectivités sous mandat*, Thèse Lausanne, 1935.

II. — LA DISCUSSION INTERNATIONALE DU PROBLÈME DE LA RÉVISION COLONIALE

a) LES REVENDICATIONS ALLEMANDES

1) *Déclarations et Documents officiels*

Discours du Chancelier Adolf HITLER, le 22 septembre 1936 à Nuremberg, le 30 janvier 1937 à Berlin, le 30 octobre 1937 à Bückeburg, le 21 novembre 1937 à Augsbourg, le 20 février 1938 à Berlin.

Discours de M. Herman GOERING, le 28 octobre 1936.

Discours de M. GOEBBELS, les 17 janvier et 30 octobre 1936.

Discours de M. VON RIBBENTROP le 1^{er} mars 1937.

Discours du Dr SCHACHT le 9 décembre 1936 à Francfort.

Discours de M. TRENDLENBURG. Réunion de la Chambre de Commerce Internationale à Berlin.

Note remise le 7 mars 1936 aux Ambassadeurs des Puissances dites « Locarniennes » (8° point).

Plan de paix du 31 mars 1936, remis par le Gouvernement allemand aux puissances dites « Locarniennes » (XXII, 18°).

2) Les commentaires de l'argumentation allemande

BAUER (H. W.). — *Kolonien oder nicht ? Die Einstellung von Partei und Staat zum kolonialen Gedanken* ; mit einem Geleitwort von Dr Schacht. Leipzig R. Bauer, 1936.

BAUER (H. W.). — Koloniale Ersatz — Vorschläge, aber nur für Deutschland ! *Afrika Nachrichten*, 1^{er} septembre 1937, p. 114.

BURGDORFER (Friedrich). — Deutschlands Recht auf Kolonien im Lichte vergleichender Bevölkerungsstatistik, *Koloniale Rundschau*, mars 1937, p. 73.

DAS BUCH DER DEUTSCHEN KOLONIEN. — *Recueil d'Etudes*, Berlin-Leipzig, 1937.

DEUTSCHES RECHT (N. S. Rechtswahrerbund). — *Deutschlands Recht auf Kolonien* (Numéro spécial 10 déc. 1937, p. 477-520. Contributions du Général Von Epp, de M. Karlowa, de M. Von Freytagh, Loringhoven et de M. Von Tabouillot.

DREWS (Max). — Deutschlands Kempf um Koloniale Gleichberechtigung, *Afrika Rundschau*, février 1937, p. 303.

FRAHNE (K. H.). — Koloniale Revision, *Hamburger Monatsheft für Auswärtige Politik*, mars 1937, p. 125.

GADOW (Contre-Amiral). — Kolonien ? Was sagt die Wehrpolitik dazu ? *Deutsche Wehr*, 23 décembre 1937.

GEISSLER (Otto). — Die Deutsche Not um Lebensraum. *Deutsche Kolonialzeitung*, 1^{er} avril 1937.

GERLACH (Fritz). — Billigkeit und Gerechtigkeit in der Kolonialfrage New Commonwealth, juillet 1937, p. 161.

GILWICKI. — Enteignung des Deutschen Kolonialbesitzes, *Deutsche Kolonialzeitung*, 1^{er} août 1937, p. 231.

- HELLMER (H.). — Die wehrwirtschaftliche Bedeutung von Kolonien, *Deutsche Volkswirt*, 25 septembre 1936.
- HOFFMANN (A.). — Eigene Kolonie oder Offene Tür ? *Afrika Nachrichten*, 1^{er} mars 1937, p. 55.
- HUBNER (A.). — Ein Vertragsbruch dauernde Rechts-grundlage für den Raub der Kolonien ? *Afrika Nachrichten*, 1^{er} août 1937, p. 189.
- HUFNER (A.). — Rohstofflage und Kolonialproblem (*Deutsche Volkswirt*, 9 octobre 1936).
- JOHANNSEN (Kurt) et KRAFT (Heinrich). — *Das Kolonialproblem Deutschlands*, Hambourg, Hartungsverlag, 1936, 84 p.
Edition anglaise sous le titre *Germany's Colonial Problem*, Londres, Butterworth, 1937, 96 p.
- KARLOWA (R.). — Le point de vue allemand dans la question coloniale (*Esprit International*, 1936, p. 335).
- KARLOWA (R.). — Zur Kolonialfrage, *Völkerbund und Völkerrecht*, juin 1937, p. 151.
- KOLONIALPOLITISCHES QUELLENHEFT. — Edité par Mr Ernst Gerhard Jacob avec une préface du Dr. Schnee. Bamberg, 1935, 198 p.
- LAHAQUE (A.). — L'Allemagne devant la question coloniale (*Revue politique et parlementaire*, novembre 1935).
- LAHAQUE (A.). — L'Enseignement colonial supérieur en Allemagne, *Afrique française*, avril 1936.
- LAHAQUE (A.). — Le Troisième Reich et la politique indigène en Afrique (*Revue politique et parlementaire*, juin 1936).
- LAHAQUE (A.). — Le Crépuscule du Reichskolonialbund (*Revue politique et parlementaire*, décembre 1936).
- LAHAQUE (A.). — Propagande germanique, les inconvenances de la plume et du dessin, *Afrique Française*, novembre 1936, p. 575.
- LEUTWEIN (Paul). — *Die deutsche Kolonialfrage*, Berlin, 1937, 72 p.
- MOIS (Le). — La Revendication Coloniale Allemande. 1) Le Reich et les puissances ; 2) Togo et Cameroun, 1913-1936 (février 1937, p. 48).

- PEYRET CHAPPUIS. — Les Revendications Coloniales de l'Allemagne. *Economiste Européen* (supplément), 19 juin 1936, p. 81.
- RITTER (Paul). — *Der Kampf um den Erdraum*. Leipzig, 356 p., 1936.
- ROHRBACH (P.). — *Deutschlands koloniale Forderung*. Hambourg, 1935.
- ROHRBACH (P.). — Die Kostenfrage in der Kolonialpolitik. *Afrika Nachrichten*, 1^{er} avril 1937.
- SCHACHT (Dr). — Discours prononcé le 24 mars 1926 lors du trentième anniversaire de la fondation de la section de Berlin. Charlottenburg de la Société Coloniale allemande. (Voir notamment la *Deutsche Allgemeine Zeitung*, 26 et 28 mars 1926.)
- SCHACHT (Dr). — *Das Ende der Reparationen*. Oldenbourg, 1931.
- SCHACHT (Dr). — Discours à Francfort, le 9 décembre 1936. (Voir presse allemande du 10 et commentaires par le *Deutsche Volkswirt* du 11 décembre.)
- SCHACHT (Dr). — Germany's colonial demands (*Foreign Affairs*, janvier 1937).
- TERZI (Alfred Von). — Gibt es Beispiele für die Rückgabe verlorener Kolonien ? (*Afrika Nachrichten*, décembre 1937).
- THORNWALD. — Die Kolonialfrage (*Jahrbuch für Nationalökonomie*, janvier 1937, p. 66 à 86).
- VOLKERBUND. — (*Zeitschrift für Internationale Politik*, Genf.), Numéro spécial mai-juillet 1937 (*Kolonien und Rohstoffe*), 127 p.
- VOLKERBUND und VOLKERRECHT. — Kolonialdebatte (1935-36, p. 713).
- VON EPP (Ritter). — Articles dans l'*Europäische Revue* (septembre 1936), le *Westdeutscher Beobachter* (octobre 1936), le *Journal of the Royal African Society* (janvier 1937).
- VON POTURZYN (Fischer). — Was Bedeutet uns die Lufterschliessung Afrikas ? *Afrika Nachrichten*, 1^{er} mars 1937.

- WEGENER (Georg). — *Das deutsche Kolonialreich — Wie es entstand, wie es war, wie es verlieren ging*. Potsdam, 1937, 200 p.
- WESTERMANN (D.). — *Beiträge zur deutschen Kolonialfrage* (Publications du Deutsches Institut für Aussenpolitische forschung, avec une introduction du Prof. Berber) — Contributions de MM. Karlowa, Schober, Thorbecke, Weigelt, Schlunk, Westermann.
- WEIGELT (Karl). — Rohstoffe und Kolonien (*Berliner Tageblatt*, 15 mai 1936).

3) Etudes Coloniales générales (1)

- ARNING (W.). — *Deutsch Ostafrika, gestern und heute* (Koloniale Fragen im Dritten Reich, Publications de la Société Coloniale allemande, Berlin, 1935, 388 p.).
- PAHL (Walter). — *Afrika Zwischen Schwarz und Weiss*. Goldman Verlag, Berne, Leipzig, Vienne, 1936, 88 p.
- SCHOBER (Reinhold). — *Kamerun. Neuzeitliche Verwaltungsprobleme einer tropischen Kolonie*, Berlin, 1937, 181 p.
- SCHOEN (Ludwig). — *Deutsche Schutzgebiete, unter Mandatsherrschaft*, Berlin, 1936, 58 p.
- SPANNAUS (Günther). — Die Eingeborenenpolitik der grossen Kolonial mächten in Negeragrika (*Afrika Rundschau*, décembre 1937, p. 245).
- STUCKENBERG (K. A.). — Kolonialbolchevismus, *Contra-Komintern*, janvier 1938, p. 1.
- TROLL (Carl). — Kolonialgeographische Forschung und das deutsche Kolonialproblem (*Publications du Congrès de Géographie allemand de Iéna*, octobre 1936).
- WENGLER (Wilhelm). — *Die Verwaltungsorganisation der Kolonien im Tropischen Afrika* (Publications de l'Akademie für Deutsches Recht, groupe du Droit Colonial N° 2), Munich-Leipzig, 1937, 62 p.

(1) Nous ne comprenons ici que les études les plus récentes (1936-1937), préparées en liaison directe avec les développements des revendications allemandes.

- WESTERMANN (Diedrich). — Die Indirekte Verwaltung in english Afrikanischen Besitzungen (*Zeitschrift für Politik*, nov.-déc. 1937, p. 568).
- WESTERMANN (Diedrich). — *Der Afrikaner heute und morgen*. Essen, 1937, 368 p.

4) Ouvrages de propagande

- APPEL (J.). — *Deutsche Kolonien, die Forderung des Dritten Reiches*, National Politische Aufklärungsschriften heft 9. Berlin, 1937, 32 p.
- DINGLREITER (S.). — *Wann kommen die Deutschen endlich wieder ?* Leipzig, 1935, 216 p.
- JACOB (E. G.). — *Anspruch und Wille*, introduction par le Dr Schnee. Leipzig, 1937, 90 p.
- LANGSDORFF (W. Von). — *Deutsche Flagge über Sand und Palmen*. Gütersloh, 1936, 380 p.
- SCHNEE (Dr H.). — *Deutschlands Koloniale Forderung*. Berlin, 1937, 51 p.

b) L'ATTITUDE DE LA GRANDE-BRETAGNE

- AMERY. — The Problem of the Cession of the Mandated territories in relation to the world situation. *International Affairs*, janvier-février 1937.
- ANGELL (Sir Norman). — Expansionnism : Fact and Illusion (*Spectator*, 20 septembre 1935).
- ANGELL (Sir Norman). — *Raw materials, population pressure and war*. Boston, World Peace Foundation.
- ANGELL (Sir Norman). — *This Have and Have not Business*, Londres, 1936.
- ASHTON (H. S.). — *Clamour for Colonies*. London, Butterworth, 1936.
- BAILEY (S. H.) (de la London School of Economies). — *Kolonisporgsmaalet i det 20. Aarhundrede (Økonomi og Politik*, revue de l'Institut d'Economie et d'Histoire de Copenhague, janvier-mars 1936).

- BARNES (Léonard). — *The Duty of Empire*. London, Golancz, 1935.
- BARNES (Léonard). — *The Future of Colonies*. London, Woolf. Day to day pamphlets N° 72, 1936.
- BENTWICH (Norman). — Colonies and Mandates, *Contemporary Review*, janvier 1936, p. 43.
- BENTWICH (Norman). — Colonies, Mandates and Germany, *New Commonwealth Quarterly*, décembre 1936.
- BUXTON (Ch. Roden). — The dissatisfied powers and the world's resources (*Contemporary Review*, nov. 1935).
- BUXTON (Ch. Roden). — Is sir Norman Angell right ? (*Contemporary Review*, août 1936).
- BUXTON (Ch. Roden). — *The Alternative to war, a program for statesmen*, Londres, Allen et Unwin, 1936.
- FIDEL (Camille). — Les Revendications coloniales et l'opinion britannique, *Quinzaine Coloniale*, 10 décembre et 25 décembre 1936.
- FIDEL (Camille). — Le débat anglo-allemand sur la question de la rétrocession des anciennes colonies allemandes, *Quinzaine Coloniale*, 25 février 1937, p. 64.
- GLASCOW (George). — Germany's Colonial Claim, *Contemporary Review*, décembre 1937, p. 736.
- B. S. K. — The demand for raw materials and foodstuffs (*Bulletin of International News*, mars 1937).
- KEELING (B. S.). — Colonial Claims and economic realities (*Headway*, novembre 1936, p. 210).
- KEELING (B. S.). — Colonies : the economic case examined (*Contemporary Review*, février 1937).
- LABOUR-PARTY (Comité consultatif). — *The demand for colonial territories and equality of economic opportunity*. Editions du Labour Party, 1936.
- LABOURET (Henri). — L'opinion anglaise et la redistribution des colonies (*Afrique française*, mars 1936).
- LABOURET (Henri). — L'opinion britannique et les revendications coloniales allemandes (*Afrique française*, novembre 1936).
- LABOURET (Henri). — Les revendications allemandes et l'opinion anglaise (*Afrique française*, février 1937).

- LAHAQUE (A.). — L'Allemagne en face des inquiétudes britanniques (*Afrique française*, juin 1936).
- LAHAQUE (A.). — Revisionnisme colonial et route des Indes (*Afrique française*, juillet 1936).
- LAHAQUE (A.). — Les Colonies Allemandes à la Conférence des Locarniens (*Afrique française*, août-septembre 1936).
- LUGARD (Lord). — Africa and the Powers (*The Times*, 19 et 20 septembre 1935).
- LUGARD (Lord). — The basis of the claim for colonies (*International Affairs*, janvier-février 1936).
- MACAULAY. — *Mandates, Reasons, Results, Remedies*, Londres 1937. Préface de Sir Ed. Grigg, ancien Gouverneur du Tanganyika.
- MENKEN (Jules). — Raw materials and Colonies, *Contemporary Review*, novembre 1937.
- MONROE (Elisabeth). — L'Angleterre et les revendications coloniales de l'Allemagne (*Europe Nouvelle*, 4 juillet 1936).
- MOWAT (Robert B.). — The Limits of Peaceful Revision, *New Commonwealth Quarterly*, juin 1937.
- NATIONAL PEACE COUNCIL. — *Peace and Colonial Problems*, Londres, 1936.
- NICOLSON (Harold). — Germany and the Colonies, *The Fortnightly*, décembre 1937, p. 641.
- NICOLSON (Harold). — The Colonial Problem (*International Affairs*, janvier-février 1938, p. 32) (Conférence faite à Chatham-House suivie d'une discussion à laquelle ont pris part en particulier M. AMERY, lord ARNOLD, M. W. STEED, Mr DUMMOND SHIELDS).
- PEFFER. — The fallacy of conquest (*International Conciliation*, mars 1936, p. 121).
- PHILIPPS (Tracy). — L'Europe et le Problème Colonial, *Europe Nouvelle*, 11 décembre 1937.
- PLUMMER. — Raw materials and war materials. Londres, Gollancz, 1937.
- ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRES. — *Raw materials and Colonies*, avril 1936.

- ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. — *The Colonial Problem* (sous la direction de M. Harold NICOLSON), Londres, 1937, 448 p.
- SIMONDS (Frank). — *The Price of Peace*, London, Hamilton, 1935.
- SMITH (H. A.). — Die Kolonialfrage Völkerbund und Völkerrecht, avril 1937, p. 7.
- STEED (W.). — L'Angleterre et les anciennes colonies allemandes. *Allemagne contemporaine*, mars 1937, p. 45.
- TOYNBEE (Dr Arnold). — Peaceful change or War? The next stage in the international crisis. *International affairs*, janvier-février 1936, p. 25.
- WILSON (Sir Arnold) and AMERY (the R. H.). — The African Mandat and their Future. *United Empire*, avril 1937, p. 204.
- CHAMBRE DES COMMUNES. — Débat sur la Motion Lansbury (6 février 1936). Déclarations du Premier Ministre (6, 23, 27 avril 1936), du Chancelier de l'Echiquier (6 avril), du Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères (16 mars), du Secrétaire d'Etat aux Colonies (12 février, 21 avril). Nombreuses interventions : notamment M. Amory (21 avril 1937), M. Churchill (même date), etc...

c) ATTITUDE DE LA FRANCE

- BOUVIER (René). — Le problème colonial allemand. *Revue des Ambassades*, février 1937.
- BRISSAUD-DESMAILLET (Général). — Le Transsaharien et les revendications coloniales allemandes, *Revue Economique Française*, 1-1-1936, p. 16.
- ENQUÊTE organisée par *Le Journal* (Opinions reproduites au texte de MM. Sarraut, Reynaud, Rollin, Flandin, etc...).
- ENQUÊTE organisée par *Vigilance* (revue du Comité des Intellectuels antifascistes, février-mars 1937).
- DELAVIGNETTE (Robert). — Deutsche Mitteleurafrika ? (*Europe Nouvelle*, 1^{er} janvier 1938).

- DELONCLE (L.). — Les Revendications coloniales allemandes, *Quinzaine Coloniale*, 10 mai 1937.
- ECCARD (Fréd.). — Les Revendications coloniales allemandes (*Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1937).
- HAUSER (Henri). — La question des Matières Premières et la Redistribution des Colonies et Mandats (*Revue Economique Internationale*, janvier 1937).
- HERBETTE (François). — Les Revendications coloniales allemandes et la sécurité de l'Afrique Française. *Société d'Etudes et d'Informations Economiques*, février 1938, 36 p.
- HOFFHERR (René). — Les Compagnies à Charte comme instruments de mise en valeur du continent africain (*Politique Etrangère*, avril 1937).
- HOFFHERR (René). — L'évolution du problème des matières premières et les aspirations coloniales étrangères (*Politique Etrangère*, octobre 1937, p. 441).
- HOFFHERR (René). — La Coopération Internationale en Afrique (*Revue Politique et Parlementaire*, janvier 1938, p. 37).
- LABOURET (Henri). — Le Cameroun (Publications du Centre d'Etudes de Politique Etrangère, Paris, 1937).
- LABOURET (Henri). — Les revendications coloniales allemandes (*Afrique Française*, janvier 1937).
- LAHAQUE (A.). — Revisionnisme colonial (*Afrique Française*, janvier et février 1936).
- LAHAQUE (A.). — La redistribution des Mandats Coloniaux (*Revue Politique et Parlementaire*, juin 1936).
- MALABARD (Jean). — Les Revendications coloniales de l'Allemagne. *Frontières*, septembre 1937, p. 548.
- MAURETTE (Fernand). — Le problème de la répartition des Matières Premières. *Paix par le Droit*, mai-juin 1936.
- MEUDON (Léon). — L'aspect économique du problème colonial (*Affaires Etrangères*, février 1938).
- MONZIE (Anatole de). — A propos du voyage du Dr Schacht (*Paris-Soir*, 26 mai 1937).
- NOUVEAUX CAHIERS. — Etudes sur le problème colonial (15 avril 1937).

- P. H. — Economie et Colonies (*Afrique Française*, janvier 1937).
- RAY (Jean). — Les Revendications coloniales allemandes (*Affaires Etrangères*, décembre 1937).
- ROLLIN (Louis). — Qu'y a-t-il au fond des revendications coloniales allemandes (*Annales Coloniales*, 6 décembre 1937).
- SEIGNEUR (André). — Le Troisième Reich et les revendications coloniales (*Cahiers du Bolchevisme*, janvier 1937, p. 74).

d) ATTITUDE DE L'ITALIE

- DUCCI (G.). — La Germania e le sue aspirazioni coloniali (*Rivista Maritima*, oct. 1937, p. 3).
- GORRESIO (Vittorio). — Il popolo senza spazio. La Germania potenza coloniale. Bilancio di trent'anni di espansione tedesca in tre continenti (*Azione Coloniale*, 1937, 9 sept., p. 1).
- MASSI (E.). — Il problema coloniale in Germania (*Vita e Pensiero*, février 1937, p. 12).
- POMILIO (Marco). — La ripresa coloniale del terzo Reich. Chiarezza di idee, concordia di aspirazioni (*Azione Coloniale*, 1937, 10 juin).
- SAITTA (Achille). — La rinascita del colonialismo germanico (*Rivista delle Colonie*, mai 1937, p. 519).

e) ATTITUDE DE LA BELGIQUE

- DUMONT-WILDEN. — Les Revendications coloniales allemandes et la politique belge. *Esprit International*, avril 1937, p. 165.
- HOSTELET (Georges). — Les courants d'opinions au sujet des concessions coloniales en Belgique. *Revue Economique Internationale*, juillet 1937, p. 155.

- LOUWERS (O.). — *Le problème colonial du point de vue international*, Bruxelles, 1936.
- ORTS (P.). — The Claim for Colonies, 'A Belgian view (*International Affairs*, mars-avril 1937, p. 201).

III. — PROBLÈMES POSÉS

PAR LES VOLONTÉS D'EXPANSION COLONIALE

- BAUER (H.). — Industrielle Rohstoffstrategie (*Deutsche Volkswirt*, 21 février 1936).
- BLESSING. — Die Stellung Deutschlands in der Weltwirtschaft (*Berliner Börsen Zeitung*, 21 novembre 1936).
- BLONDEL (F.). — La Répartition des Matières Premières dans le Monde (*Société d'Encouragement pour l'industrie nationale*), 1937.
- BRINKMANN (Carl). — Weltpolitik und Weltwirtschaft der neuesten Zeit, Berlin, 1936.
- BROGAN. — Why Colonies count (*Spectator*, 27 septembre 1935).
- CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE. — Raw materials and their effect upon international relations (*International conciliation*, janvier 1927).
- COLONIAL OFFICE. — *An Economic survey of the colonial Empire*. London.
- CONFÉRENCE ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE MÉTROPOLITAINE ET D'OUTRE-MER, 1934-1935. Paris, Larose.
- CULBERTSON. — *International economics policies. A survey of the economics of diplomacy*, New-York, Appleton, 1925.
- CULBERTSON. — Raw materials and Foodstuffs in the commercial Policies of nations. Philadelphie, 1929. (Numéro spécial des *Annals of the American Academy of political and social science*), 1929.
- DENNERY (Etienne). — Cours professés à l'Institut des Hautes Etudes Internationales sur les Problèmes des Matières premières.

- DIW (A.). — *Weltkrise und kolonialpolitik. Die Zukunft zweier Erdteile*, Berlin, 1932.
- DONALDSON. — *International Economic Relations*, New-York, Longman, 1928.
- ECONOMIST. — Ottawa Supplement (22 octobre 1932).
- ECONOMIST. — *Empire and Raw Materials* (19 et 26 octobre 1936).
- EMENY (Brooks). — *The strategy of Raw Materials*, New-York, Mac Millan, 1935.
- FETZER (F.). — *Olpolitik der Grossmächte unter kriegswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Das japanische Beispiel*, Hambourg, 1935.
- FINDLAY. — *Tariffs Quotas and Empire Trade* (*Contemporary Review*, mai 1935).
- GINI (Professeur Corrado). — *I Problemi della distribuzione internazionale della popolazione e delle materie prime* (*Rivista Economica Italia*, 30 avril 1936).
Etude générale des problèmes posés.
- GINI (Corrado). — *Die Probleme der internationalen Bevölkerungs und Rohstoffverteilung* (*Kieler vorträge*, 1937).
- GRABOWSKY (Adolf). — *Das Rohstoffproblem* (*Zeitschrift für Statistik, und Volkswirtschaft*, Bâle). Heft 4, 1936.
- GREAVES (H.-G.). — *Raw materials and International Control* (Londres, Methuen, 1936).
- HAUSER (H.). — *La Paix Economique* (Paris, Armand Colin, 1935).
- HESSE (Major Kurt). — *Der kriegswirtschaftliche Gedanke*, Hambourg, 1936.
- HOFFHERR (René) et MAUCHAUSSÉ. — *Les formules modernes d'exploitation minière africaine*. Sirey, 1934.
- HOLLAND (Sir Thomas). — *The Mineral sanction as an aid to International security*, Edinburg, 1935.
- HOLLAND (W.-L.) et autres. — *Commodity Control in the Pacific Area*. Allen et Unwin.
- LAWRENCE et PALMER. — *The Economic Consequences of Ottawa in the Pacific Dominions*. (*Royal Institute of International Affairs*, 1933).

- LEBÉE (Ed). — Trusts et Cartels Internationaux. *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, 1927.
- MAUNIER (René). — Sociologie Coloniale, 2 vol., Paris, 1932-1936.
- MAURETTE. — *Les Grands Marchés des Matières Premières*. Paris, Colin.
- MENDE. — Totaler Krieg und Rohstoffe (*Der Deutsche Volkswirt*, 24 juillet 1936).
- MICKWITZ. — Der Sterlingblock als Rohstofflieferant Englands (*Wirtschaftsdienst*, 13 novembre 1936).
- NEW STATESMAN. — The Problem of Colonial Empire (12 et 19 octobre 1935).
- NEW STATESMAN PAMPHLET. — Does Capitalism cause war ? 1935.
- OSUSKY (St.). — Le problème des matières premières et son influence sur le destin de l'Europe (*Académie diplomatique internationale*, 1938, fasc. 1 et 2). (Cf. aussi *Monde Slave*, juin 1937).
- PIROU. — *La Crise du Capitalisme*, Paris, 1934.
- ROWE (J.-W.-F.). — *Markets and Men*. Cambridge University Press. 1936.
- ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. — Notes on the partial closing of the Open Door in British Crown Colonies and Protectorates (1933).
- SCHLOTTERER. — Weltkrise und Rohstoffproblem (*Der Deutsche Volkswirt*, 13 mars 1936).
- SCHUMACHER. — Collection d'études « Wandlungen in der Weltwirtschaft » Bibliographisches Institut, Leipzig, 1936-1937.
- SCHUSTER (Sir George). — Economic trade since Ottawa (*Economist Supplement*, 3 novembre 1934).
- STALEY. — Raw Materials in Peace and War (Rapport préparé pour la Conférence des Hautes Etudes Internationales), Chicago, 1937.
- WALLACE and EDMINSTER. — *International Control of Raw materials*. Washington, Brookings Institute.
- ZIMMERMANN. — *World Ressources and Colonies*. New-York, 1933.
- ZIMMERN (Sir Alfred). — *The Third British Empire* (London, Oxford University Press, 1934).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1

PREMIÈRE PARTIE

<i>LE RÈGLEMENT COLONIAL INTERNATIONAL DES TRAITÉS DE PAIX</i>	21
INTRODUCTION	23
CHAPITRE PREMIER. — <i>Conditions historiques du transfert de souveraineté</i>	31
CHAPITRE II. — <i>Sources juridiques du régime actuel de répartition des compétences</i>	49
CHAPITRE III. — <i>Régime actuel de la souveraineté</i> ..	85
CHAPITRE IV. — <i>Garanties internationales en faveur des Etats tiers</i>	131

DEUXIÈME PARTIE

<i>LES REVENDICATIONS PRÉSENTES</i>	175
INTRODUCTION	177
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les revendications de l'Allemagne</i>	195
CHAPITRE II. — <i>Les revendications de la Pologne. Autres exemples d'exigences coloniales</i>	249

	Pages
CHAPITRE III. — <i>L'attitude de la Grande-Bretagne..</i>	267
CHAPITRE IV. — <i>L'attitude de la France.....</i>	285
CHAPITRE V. — <i>L'attitude de la Belgique.....</i>	297

TROISIÈME PARTIE

<i>DISCUSSION DES SOLUTIONS ENVISAGÉES.....</i>	301
INTRODUCTION	303
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les méthodes d'isolement des souverainetés</i>	313
CHAPITRE II. — <i>Les méthodes de collaboration des forces</i>	331
CONCLUSION	389
BIBLIOGRAPHIE	417

ANNEXES

ANNEXE I

ANCIENNES COLONIES ALLEMANDES

Afrique :

Est Africain allemand ;
Sud-Ouest Africain allemand ;
Cameroun ;
Togo.

Océanie :

Nouvelle Guinée ;
Archipel Bismarck ;
Iles Carolines, Mariannes, Marschall ;
Samoa.

Asie :

Kiautschou (territoire à bail).

Etendue et Population des Colonies Allemandes au début de la Grande Guerre :

		Population		
	Superficie en km ²		Européens	dont Allemands
Afrique				
Est Africain.....	995.000	7.750.000	5.300	4.100
Sud-Ouest Africain....	835.000	260.000	14.800	12.300
Cameroun.	790.000	3.850.000	1.871	1.650
Togo.	87.000	1.000.000	370	320
Total.....	2.707.000	12.860.000	22.341	18.370
Océanie				
Nouvelle-Guinée et Ar- chipel Bismarck	240.000	600.000	970	750
Iles Carolines, Marian- nes, Marschall.....	2.500		460	260
Samoa.	2.600	40.000	550	330
Total.....	245.100	640.000	1.980	1.340
Asie				
Kiautschou.	500	190.000	4.500	4.300
TOTAL GÉNÉRAL....	2.952.600	13.690.000	28.821	24.010

Vie économique

1913. — *Commerce extérieur des anciennes colonies allemandes :*

	(en marks-or)		
	Total	Importations	Exportations
Est Africain.	88.890.000	53.359.000	35.541.000
Sud-Ouest.	113.720.000	43.420.000	70.300.000
Cameroun.	63.770.000	34.620.000	29.150.000
Togo.	19.770.000	10.630.000	9.140.000

1913. — *Commerce de l'Allemagne avec ses possessions d'Outre-Mer :*

	(en marks-or)	
	Importations	Exportations
Est Africain.	14.600.000	16.500.000
Sud-Ouest Africain.	7.800.000	20.900.000
Cameroun.	13.100.000	12.000.000
Togo.	7.700.000	2.600.000
Nouvelle-Guinée. Iles Marschall, Carolines, Mariannes, Palau.	7.000.000	1.900.000
Samoa.	3.300.000	600.000
Kiautschou.	450.000	2.600.000

ANNEXE II**REGLEMENT AU TRAITE DE PAIX**

I. — CINQUIÈME POINT DU PRÉSIDENT WILSON dans son message du 18 janvier 1918 :

« Un arrangement librement débattu, dans un esprit large et absolument impartial, de toutes les revendications coloniales, basé sur le respect strict du principe qu'en réglant toutes les questions de souveraineté, les intérêts des populations intéressées devront peser d'un poids égal avec les demandes équitables du gouvernement dont le titre doit être fixé ».

II. — DISPOSITIONS DU TRAITÉ DE VERSAILLES :

1. ART. 118. « Hors de ses limites en Europe, telles qu'elles sont fixées par le présent Traité, l'Allemagne renonce à tous droits, titres ou privilèges quelconques sur ou concernant tous territoires lui appartenant, à elle ou à ses alliés, ainsi qu'à tous droits, titres ou privilèges ayant pu, à quelque titre que ce soit,

lui appartenir vis-à-vis des puissances alliées et associées. L'Allemagne s'engage dès à présent à reconnaître et à agréer les mesures qui sont, ou seront prises par les Principales Puissances alliées et associées, d'accord, s'il y a lieu, avec les Tierces Puissances, en vue de régler les conséquences de la disposition qui précède. Spécialement, l'Allemagne déclare agréer les stipulations des articles ci-après relatifs à certaines matières particulières. »

ART. 119. « L'Allemagne renonce en faveur des Principales Puissances alliées et associées à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer ».

2. ART. 22 du Pacte. — I. — Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation et il convient d'incorporer dans le présent pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

II. — La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société.

III. — Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

IV. — Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman ont atteint un développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire.

V. — Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le mandataire y assure l'administration du territoire à des conditions qui avec la prohibition d'abus tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases mili-

taires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

VI. — Enfin, il y a des territoires tels que le Sud-Ouest Africain et certaines îles du Pacifique austral qui par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve de garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

VII. — Dans tous les cas, le mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

VIII. — Si le degré d'autorité de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

IX. — Une Commission Permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats.

ANNEXE III

GARANTIES ACCORDEES AUX ETATS TIERS

1) SOURCES JURIDIQUES DU RÉGIME

A) *Convention de Berlin, 26 février 1885 (extraits)*

ART. 3. — Les marchandises de toute provenance importées dans ces territoires sous quelque pavillon que ce soit, par la voie maritime ou fluviale ou par celle de terre, n'auront à acquitter d'autres taxes que celles qui pourraient être perçues comme une équitable compensation de dépenses utiles pour le commerce et qui, à ce titre, devront être également supportées par les nationaux et par les étrangers de toute nationalité...

Tout traitement différentiel est interdit à l'égard des navires comme des marchandises.

ART. 4. — Les marchandises importées dans ces territoires resteront affranchies de droits d'entrée et de transit...

ART. 5. — Toute Puissance qui exerce ou exercera des droits de souveraineté dans ces territoires susvisés ne pourra y concé-

der ni monopole, ni privilège d'aucune espèce en matière commerciale.

Les étrangers y jouiront indistinctement pour la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition et la transmission de leurs propriétés mobilières et immobilières et pour l'exercice des professions, du même traitement et des mêmes droits que les nationaux...

B) Convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919
(extraits)

ART. 2. — Aucun traitement différentiel ne pourra être imposé à ces marchandises (appartenant aux ressortissants des Puissances signataires et des Membres de la Société des Nations qui adhèreraient à la Convention) à l'entrée ou à la sortie, le transit demeurant exempt de tous droits, taxes ou redevances autres que ceux perçus pour services rendus.

Les navires battant pavillon d'une desdites Puissances auront également accès à tout le littoral et à tous les ports maritimes des territoires énumérés à l'article premier. Aucun traitement différentiel ne pourra être imposé.

Sous réserve de ces dispositions, les Etats intéressés conservent le droit de fixer librement les règles et les tarifs de douane ou de navigation applicables sur leurs territoires.

ART. 3. — Sur les territoires visés à l'article premier et soumis à l'autorité de l'une des Puissances signataires, les ressortissants de ces Puissances ou des Etats Membres de la Société des Nations qui adhéreront à la présente Convention, jouiront indistinctement et sous la seule réserve des restrictions nécessaires au maintien de la sécurité et de l'ordre publics, du même traitement et des mêmes droits que les ressortissants de la Puissance exerçant son autorité sur le territoire.

ART. 4. — Chaque Etat conserve le droit de disposer librement de ses biens et d'accorder des concessions pour l'exploitation des richesses naturelles du territoire, mais toute réglementation relative à ces objets ne pourra comporter aucun traitement différentiel.

C) Chartes des Mandats

(Exemple de la Convention de mandat relative au Cameroun)

ART. 6. — La Puissance Mandataire assurera à tous les ressortissants des Etats Membres de la Société des Nations les mêmes droits qu'à ses propres ressortissants, en ce qui concerne leur accès et leur établissement dans le territoire, la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition de la pro-

priété mobilière et immobilière, l'exercice de leur profession ou de leur industrie, sous réserve des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale.

La Puissance Mandataire pratiquera en outre, à l'égard de tous les ressortissants des Etats Membres de la Société des Nations, et dans les mêmes conditions qu'à l'égard de ses propres ressortissants, la liberté de transit et de navigation et une complète égalité économique, commerciale et industrielle, excepté pour les travaux publics et les services publics essentiels qu'elle reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime justes.

Les concessions pour le développement des ressources naturelles du territoire seront accordées par le Mandataire sans distinction de nationalité, entre les ressortissants des Etats Membres de la Société des Nations, mais de manière à maintenir intacte l'autorité du Gouvernement local.

Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fait pas obstacle au droit du Mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt du territoire soumis au mandat et en vue de procurer au territoire les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux, ou, dans certains cas, de développer des ressources naturelles, soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole des ressources naturelles au bénéfice du Mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale et industrielle ci-dessus garantie.

Les droits conférés par le présent article s'étendent également aux Sociétés et Associations organisées suivant les lois des Etats Membres de la Société des Nations, sous réserve seulement des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale.

2) RÉSULTATS DU RÉGIME

a) *Situation actuelle des Allemands dans les territoires sous mandat d'Afrique soumis au régime de la Porte Ouverte* (Exemples du Cameroun et de l'Est Africain).

Cameroun

ENTREPRISES ALLEMANDES	PRODUITS	CAPITAL
Afrikanische Frucht A.G.....	bananes, cacao.	4 Md. R.M.
Bibundi A.G.	—	0,5 »
Dekage	Société commerciale.	0,4 »

NOM	PRODUITS	CAPITAL
Deutsche Togo Ges	bananes, huile, cacao.	0,3 »
Moliwe Pflanzungs Ges.....	—	1 »
Likomba Kamerun Bananen Ges.	—	1,04 »
Kamerun Kautschuk C° A.G...	caoutchouc, cacao.	1,2 »
Kamerun Eisenbahn Ges.....	huile, cacao, noix de	
Deutsche Westafrikanische	palme.	1,4 »
Handels Ges.	bananes, cacao, huile.	0,7 »
Hernsheim and C° A.G.....	huile de palme.	0,5 »

Est Africain

Deutsch Ostafrikanischgesellsch.	sisal, coprah, café.	10 »
Ges. Nord-West Kamerun	—	0,6 »
Kaffee Plantage Sakarre A.G...	café.	0,1 »
Hindorf-Konzern:		
Ostafrikanische Pflanz	coprah, sisal.	0,2 »
Isambarra Kaffee Bananen Ges.	café.	0,1 »
Samoa Kautschuk A.G.....	coprah, sisal.	0,1 »
Sabata Samoa Ges.....	—	0,1 »
Manga Marimba G.m.b.H.....	sisal.	0,1 »
Lindi Kilinda G.m.b.H.....	sisal, cacao.	0,1 »
Ostafrika C°	—	0,3 »
Tungis Estates Ltd.....	—	0,05 »
Bismark Archipale G.m.b.H....	—	0,1 »
Sisal Agaven Ges.....	sisal.	1,5 »
Westdeutsche Handels et Plant.		
Ges.	sisal.	2 »

(D'après la *Neue Zürcher Zeitung* du 4 Novembre 1937.)

b) *Statistiques du commerce extérieur
des territoires soumis au régime de la Porte Ouverte*

Tanganyka

1936	Commerce général
Grande-Bretagne.	23,8 %
Japon.	24,4
Allemagne	14,8
Kenya-Uganda	8,7
Etats-Unis.	6,8

Nigeria

1935	Importations
Grande-Bretagne.	63,41 %
Allemagne	6,68
Etats-Unis.	5,82
Japon	2,58

Kenya-Uganda

1936	Commerce du coton
Japon.	70 %
Grande-Bretagne.	12
Allemagne.	8
Indes.	3

Cameroun français

1936	Commerce général
France et colonies	70,5 %
Grande-Bretagne.	18
Allemagne.	7,1
Belgique.	2,1

Congo belge

1935	Importations	Exportations
Belgique.	75 %	78 %
Etats-Unis	7,8	8,5
Allemagne.	3,7	1,03
France.	1,2	2,9

Maroc français

1936	Importations	Exportations
France et Algérie.....	35,3 %	70,4 %
Japon.	10,8	0,35
Belgique.	6,7	3,2
Etats-Unis	7,8	1,09
Allemagne.	2,5	1,2
Grande-Bretagne.	3,5	4,3

ANNEXE IV

VALEUR ECONOMIQUE ACTUELLE
DES ANCIENNES COLONIES ALLEMANDES

A) RESSOURCES EN MATIÈRES PREMIÈRES

1. — *Les données allemandes*

La méthode utilisée par les diverses études allemandes parues sur le sujet consiste à comparer le montant de l'importation *globale* par l'Allemagne d'un produit donné au montant de la production *totale* de cette matière dans le territoire dont on réclame la cession.

Il importe donc d'observer dès l'abord que l'Allemagne dans ces études suppose que les territoires qu'elle convoite lui seraient remis non pas à titre de *mandats*, mais à titre de simples *colonies d'exploitation*, délivrées de l'obligation d'observer dans leurs rapports avec les différentes nations étrangères la règle de la Porte Ouverte. Elle suppose en outre que dans un tel régime la *totalité* de la production de ces territoires serait dirigée vers la métropole.

Par ailleurs, les études ainsi présentées ne tiennent pas compte de l'obligation où se trouverait l'Allemagne, dans l'hypothèse d'un transfert, de *racheter* une partie au moins des biens étrangers situés dans les territoires en cause : cette obligation serait particulièrement lourde dans les cas précisément où l'Allemagne, appliquerait à ces territoires une méthode d'*exploitation* privilégiée excluant l'octroi aux étrangers d'un régime libéral d'établissement.

Enfin les études allemandes ne font pas entrer en ligne de compte l'obligation pour l'Allemagne d'assurer le service de la dette extérieure des territoires soumis au transfert.

On exposera ici les évaluations allemandes relatives d'une part à la *nature* et au *montant* de la production des anciens territoires coloniaux, d'autre part à la *valeur* des exportations de ces territoires.

Nature et montant de la production des anciens territoires allemands

Oléagineux

a) Le montant des importations allemandes globales d'oléagineux s'est élevé en 1934 à 719.469 tonnes. La moyenne de l'exportation annuelle des oléagineux en provenance des anciens territoires allemands s'est élevée pendant les années 1932-1934 aux chiffres suivants :

Togo.	11.770
Cameroun.	44.590
Est Africain.	25.890
Autres possessions.	79.300

Dans ces conditions, la production des anciens territoires allemands correspond approximativement à un quart (exactement 23 %) de l'importation totale de l'Allemagne.

b) On ajoute que ces quantités pourraient être très largement accrues par un nouvel effort d'exploitation. On cite l'exemple du Cameroun. On admet que la superficie susceptible d'être utilisée au Cameroun pour l'exploitation des palmeraies n'est inférieure que de moitié à la superficie actuellement exploitée

au Nigéria. Or, la colonie du Nigéria exporte une quantité de noix palmistes environ sept fois supérieure à celle qu'exporte le Cameroun, une quantité d'huile de palme seize fois supérieure. En Allemagne on espère ainsi qu'un effort d'exploitation nouveau permettrait de tripler ou de quadrupler la production de noix palmistes au Cameroun, — la portant ainsi à 120.000 tonnes environ — et d'octupler celle de l'huile de palme, l'élevant dans ces conditions à 40.000 tonnes.

On estime que de pareils progrès pourraient être également attendus d'autres territoires.

c) Enfin, ajoute-t-on, le développement de la production d'oléagineux permettrait dans une certaine mesure de réduire le montant des importations de soja.

Depuis quelques années, en effet, l'Allemagne s'efforce de diminuer la part du soja dans l'importation des oléagineux qui lui sont nécessaires. Le pourcentage des importations de soja s'élevait en 1933 à 51 % de l'importation globale des oléagineux ; en 1935 cette proportion n'était plus que de 38 %. Le rendement en huile du soja est en effet assez sensiblement inférieur au rendement des autres oléagineux (1).

Etant donné la richesse des territoires allemands en oléagineux on pourrait concevoir, dit-on, le remplacement d'une nouvelle part des importations de soja par des importations d'une quantité correspondante des autres oléagineux.

Sisal

Au cours des dix dernières années les importations de sisal en Allemagne se sont accrues dans une forte proportion.

	Importation nette	Chanvres	Sisal	Pourcentage
1912.		53.682	3.208	6
1926.		43.583	14.565	33,5
1930.		53.991	28.033	51,9
1934.		75.994	52.697	69
1935.		54.174	37.971	70

Il résulte de ces statistiques que l'importation de l'Allemagne en sisal s'est élevée en 1935 à 37.971 tonnes. L'exportation totale de sisal en provenance de l'ancien Est-Africain allemand est de 70.000 tonnes environ.

1. Rendement du soja en huile comparé au rendement d'autres oléagineux : d'après le *Deutsche Volkswirt*.

	soja	arachide	noix palmiste	coprah
Huile	15,9	42,8	46,7	62,9
Tourteau	82,0	56,6	52,9	36,0

On souligne dans les études allemandes l'importance des bénéfices que la possession du Tanganyika, à cet égard, apporterait à l'Allemagne.

Phosphates

L'Ile de Nauru exporte chaque année 619.800 tonnes de phosphates ; l'excédent d'importation de l'Allemagne est de 830.500 tonnes. La proportion est donc d'environ 75 %.

Métaux précieux et diamants

L'exportation globale d'or des anciennes colonies allemandes s'élevait en 1934 à 322.602 onces. — Pour les diamants le montant de l'exportation s'élevait à 258.967 carats.

On sait qu'au Tanganyika, la production de l'or a subi au cours des derniers mois une hausse considérable. Depuis la découverte des mines d'or du Tanganyika jusqu'à 1935, 380.000 onces d'or avaient été extraites; depuis 1922 des prospections ont été entreprises par une série de sociétés anglaises disposant d'importants capitaux. Dans les premiers mois de 1936, 50.557 onces avaient été produites (correspondant à une valeur de 250.237 livres sterling).

Autres produits

Pour d'autres produits, la comparaison suivant la même méthode des besoins allemands et des ressources des territoires coloniaux donne les résultats suivants :

	Excédent d'importations allemandes	Exportations totale des territoires	Pourcentages
Bois tropicaux	248,0	54,5	22,0
Cacao	101,3	35,9	35,6
Os, Peaux	157,1	5,6	3,5
Caoutchouc.	60,2	2,0	3,4
Coton.	337,4	7,3	2,2
Laine.	164,7	0,9	0,6

Valeur des exportations des anciens territoires allemands

Situation actuelle. — 1. Le montant des exportations à destination de l'Allemagne des anciens territoires coloniaux allemands s'est élevé au cours des dernières années à :

(en millions de marks)

	Cameroun	Est Africain	Sud-Ouest Africain	Togo	Autres Possessions
1932.	1,7	1,8	1,8	0,1	0,0
1933.	2,2	1,8	1,8	0,1	0,0
1934.	3,9	3,6	5,1	0,7	0,5

Le montant de ces exportations s'est au total accru dans la proportion suivante :

(en millions de marks)

1932 : 5,4 1933 : 9,4 1934 : 12,0 1935 : 19,0.

Pour le Cameroun, les principaux produits exportés sont les fruits tropicaux (bananes); l'exportation totale du Cameroun à destination de l'Allemagne étant de 9,1 millions de marks, l'exportation des fruits s'élève à elle seule à 7,3 millions de marks.

En ce qui concerne l'Est-Africain allemand, l'exportation du sisal avait à elle seule une valeur de 3,1 millions sur une exportation totale vers l'Allemagne de 3,6 millions.

Le Sud-Ouest Africain exporte vers l'Allemagne avant tout des peaux : la valeur de ces exportations s'élevait en 1935 à 3,2 millions de marks. — Il s'agit surtout de peaux des agneaux Karakoul, dont l'élevage a subi récemment dans le Sud-Ouest Africain allemand, un important développement (1).

Le Togo a exporté vers l'Allemagne en 1935 pour 0,6 million de reichsmarks de coton — l'exportation totale, à destination de l'Allemagne, de ce territoire étant de 0,7 million de reichsmarks. Les autres anciennes possessions allemandes ont exporté pour 0,5 million d'oléagineux.

2. Si l'on compare le montant total de ces exportations au montant total des importations du Reich, on obtient les résultats suivants :

Importations allemandes (en millions de marks)		Proportion
Totales.	4.159	100
En provenance des anc. colonies.	19	0,45

1. Développement de l'élevage des moutons Karakoul dans le Sud-Ouest africain :

1931	97.000 pièces.
1932	224.021 pièces.
1933	441.754 pièces.
1934	384.844 pièces.

3. Si l'on considère non plus seulement le montant des exportations à destination de l'Allemagne, mais le montant total des exportations des anciennes colonies allemandes, on constate que celui-ci s'élevait en 1934 à 156 millions de marks.

Pour la même année, le montant total des importations allemandes était de 4.451 millions de marks.

Les exportations *globales actuelles* des anciennes colonies allemandes correspondent donc en valeur à 3,5 % environ des importations totales de l'Allemagne.

Prévisions ou développement possible des exportations des anciennes colonies allemandes, au cas de rétrocession au Reich. — On évalue en général en Allemagne à 500 millions de marks (au lieu de 156 millions) le montant total des exportations *éventuelle* des anciens territoires coloiaux allemands au cas où, ces territoires étant rétrocédés au Reich, l'Administration allemande mettrait en application un programme d'exploitation plus poussée.

Pour déterminer la proportion du montant total des exportations des anciens territoires allemands, dans ce cas au montant total des importations allemandes, on suppose qu'alors le montant total des importations allemandes s'élèverait comme aujourd'hui à environ 4 milliards de marks. La proportion ainsi obtenue est alors d'environ 12 %.

2. — Discussion

Dans ce qui précède on s'est borné à exposer la thèse allemande sans aucun commentaire. On a simplement établi certains pourcentages dont l'indication ne figurait pas dans les études citées.

On voudrait ici examiner rapidement les critiques que cette thèse appelle.

1° *La méthode.* — La méthode utilisée pour évaluer l'économie générale de devises que l'Allemagne est en droit d'attendre de la rétrocession des territoires qui lui appartenaient jadis ne saurait être admise.

a) Tout d'abord il n'est pas possible de tirer aucune déduction de la comparaison qui a été faite du montant des exportations *totales* en provenance des anciens territoires allemands avec le montant des importations *globales* du Reich.

En effet, l'Allemagne ne pourrait *a priori* recevoir ces territoires qu'à titre de mandat. Ces territoires devraient ainsi être soumis au régime de la Porte Ouverte (on rappelle que le Tanganyika par ailleurs, fait partie du Bassin conventionnel du Congo). Les possesseurs actuels d'établissements seraient ainsi en droit de garder leurs biens. Si la règle de l'égalité économique reçoit application, il est peu probable que l'Allemagne

puisse espérer orienter vers le Reich une partie considérable du commerce de ses anciennes colonies.

On doit se souvenir en effet qu'en 1913 l'Allemagne, dont les territoires pratiquaient une politique de Porte Ouverte, recevait à peine la moitié des exportations en provenance du Tanganyika et du Cameroun et moins de 12 % des exportations du Sud-Ouest Africain (1).

On n'ignore pas d'ailleurs que des colonies liées à la métropole par un système préférentiel entretiennent avec de nombreuses nations étrangères des échanges d'une importance parfois extrêmement considérable.

b) Si l'Allemagne, pour étendre son emprise sur les territoires qui lui seraient concédés, décide de racheter certains établissements étrangers, il est peu probable que les propriétaires actuels et les entreprises financières qui les soutiennent acceptent un remboursement en marks. Dans ces conditions, l'opération de rachat peut exiger la conclusion d'un emprunt à l'étranger, garanti sur les bénéfices à venir des exploitations rachetées. Mais en admettant même que la conclusion de cet emprunt soit possible, la dette extérieure de l'Allemagne se trouverait accrue, et la nécessité pour le Reich d'assurer régulièrement le service de cet emprunt poserait un nouveau problème d'approvisionnement en devises.

c) Enfin le transfert des territoires aura pour effet un transfert de la dette extérieure de ces territoires. Il est difficile d'évaluer quelle serait l'importance de ce passif : divers arrangements pourraient en effet intervenir au moment du transfert dont on ne peut dès aujourd'hui apprécier les répercussions. Mais il est inadmissible que l'on refuse, *a priori*, de tenir compte de l'existence de ces obligations dans l'évaluation de l'économie totale de devises à attendre d'un transfert de souveraineté.

2° *Les résultats.* — Dans ces conditions on ne peut attacher qu'une assez faible valeur aux données fournies par les études citées plus haut.

Actuellement, on l'a vu, le pourcentage des importations du Reich, en provenance des anciennes colonies, dans l'importation générale de l'Allemagne est seulement de 0,45 %. Si demain la monnaie allemande était mise en circulation dans ces territoires, la quantité de devises étrangères dont l'acquisition de-

1. Part de l'Allemagne dans l'exportation en provenance de ses colonies en 1913 :

(En millions de Marks-or) :	Exportations totales	A destination de l'Allemagne	Proportion %
Est Africain	35.531	14.600	41 %
Togo	9.140	7.700	84 %
Cameroun	29.150	13.100	44 %
S.-O. Africain	70.300	7.800	11 %

viendrait immédiatement inutile serait donc *a priori* inférieure à 19 millions de marks.

Pour que la rétrocession de ses anciennes colonies présentât pour le Reich un intérêt effectif, dans ces conditions l'Allemagne devra multiplier par TRENTE environ le montant actuel de ses importations en provenance des territoires d'Afrique : lourde tâche (1).

On imagine les difficultés d'une pareille entreprise : il n'est besoin d'aucun commentaire.

Le rachat d'un très grand nombre d'entreprises étrangères serait ainsi nécessaire (notamment des entreprises anglaises qui se livrent à l'exploitation des gisements aurifères au Tanganyika, des diverses sociétés qui contrôlent actuellement dans la même colonie la production du sisal, des groupements qui se sont efforcés de développer au Cameroun français la production des oléagineux, etc.).

Ces opérations de rachat qui seraient, *en les supposant possibles*, extrêmement onéreuses, ne donneraient elles-mêmes que des résultats insuffisants. Les exportations *totales* actuelles des anciens territoires allemands, en effet, ne s'élèvent qu'à 156 millions de marks et l'Allemagne, en tout état de cause, ne pourrait jamais espérer en recevoir qu'une partie. Un extraordinaire développement de la capacité de production des territoires serait indispensable. On en est réduit à cet égard à des hypothèses. C'est sur de pareilles hypothèses en définitive que se fonde la thèse allemande des avantages économiques à recueillir de la rétrocession de ses anciennes colonies. Rien ne permet d'affirmer qu'un tel développement soit possible dans un délai bref, il n'est en tout cas guère concevable sous un régime de Porte Ouverte. On est en droit de se demander si les sacrifices qu'exigerait une pareille politique seraient à la mesure des bénéfices que l'on en peut attendre.

B) L'IMPORTANCE

DES ANCIENNES COLONIES ALLEMANDES COMME MARCHÉS

1° *Situation actuelle.* — L'importance actuelle des anciennes colonies allemandes comme marchés est faible. Cette importance tend pourtant à s'accroître :

(millions de marks)	Cameroun	Est Africain	Sud-Ouest Africain	Togo	Autres Possessions
1932	0,6	1,1	0,9	0,3	0,2
1933.	0,7	1,6	0,8	0,4	0,3
1934.	0,8	1,7	1,2	0,7	0,2
1935.	1,4	2,4	1,5	0,2	0,2

1. On parviendrait ainsi à une quantité d'importations de 600 millions de marks environ, indiquée par la *Neue Freie Presse* de

Importance totale

1932.	3,1
1933.	3,8
1934.	4,6
1935.	5,7

Or l'exportation totale de l'Allemagne en 1935 s'élevait à 4.270 millions de marks, le *pourcentage des exportations à destination des anciennes colonies ne dépassait pas ainsi, en 1935, 0,13 %*.

2° *Prévisions sur le développement possible du marché au cas d'une rétrocession des territoires au Reich.* — L'Allemagne considère que la rétrocession de ces territoires lui permettrait d'accroître la valeur des marchés qu'elle y possède. La part de l'Allemagne dans les travaux publics entrepris dans ces territoires pourrait, — en admettant même que l'application de la règle de la Porte Ouverte fût maintenue — devenir prépondérante.

Discussion

Actuellement le marché que représentent les anciennes colonies allemandes est pour le Reich d'une très faible valeur (0,13 % des exportations totales).

Avant la guerre, son importance était également très limitée.

(en millions de marks-or)

Exportations totales de l'Allemagne en 1913.....	10.081
Exportations à destination des Colonies en 1913.....	57

Les exportations allemandes à destination des colonies ne s'élevaient qu'à 0,56 % des exportations globales.

On peut admettre l'éventualité d'un certain développement de ces marchés, même si l'Allemagne n'acquerrait ses anciens territoires qu'avec l'obligation de respecter la règle de la Porte Ouverte. Néanmoins, l'importance de ce marché dépassera assez difficilement quelques millions de marks. On ne peut guère soutenir, — et on n'a d'ailleurs guère soutenu en Allemagne —, que la possession exclusive des anciennes colonies allemandes apporterait à l'industrie du Reich un débouché considérable.

Vienne (du 16 sept. 1936), comme la quantité possible d'importations à attendre des colonies allemandes après la mise à exécution d'un programme de travaux de dix ans.

**C) L'IMPORTANCE DES ANCIENNES
COLONIES ALLEMANDES COMME TERRITOIRES D'ÉMIGRATION**

D'une manière générale, aujourd'hui l'idée d'une émigration massive vers les territoires coloniaux paraît en Allemagne abandonnée. On a vu plus haut que l'école du professeur Troll avait démontré d'une manière qui semble péremptoire les difficultés d'un peuplement important de race blanche dans les zones tropicales (1). Pour des considérations d'ordre « racial » aussi, on l'a vu, le Troisième Reich est aujourd'hui défavorable à une thèse qui pendant longtemps pourtant avait trouvé en Allemagne des partisans convaincus. On se borne aujourd'hui à rappeler dans les études allemandes, les avantages qu'apporterait à une partie de la jeunesse allemande active et avide d'emploi, l'existence d'une administration coloniale.

L'argument tiré de la nécessité d'ouvrir à l'Allemagne, dans ses anciennes colonies, des zones d'émigration ne joue plus ainsi dans les revendications allemandes qu'un rôle secondaire (2).

ANNEXE V

**LES REVENDICATIONS ACTUELLES
ET LA DISCUSSION INTERNATIONALE**

1. — NOTE DU REICH DU 7 MARS 1936

« 8° En conséquence, le Reich est prêt à rentrer à la Société des Nations. Il exprime à cette occasion l'espérance que, dans un délai convenable, des négociations amicales permettront d'éclaircir la question de l'égalité des droits en matière coloniale. »

2. — PLAN DE PAIX ALLEMAND DU 31 MARS 1936

« 18° L'Allemagne se déclare disposée à rentrer dans la Société des Nations, soit immédiatement, soit après la conclusion

1. V. II^e partie, chap. I.

2. V. K. Johannsen et H. Kraft : *Das Kolonialproblem Deutschlands*, Hambourg, 1936, Diese Seite des Kolonialproblems spielt... eine untergeordnete Rolle », p. 43.

de ces accords. En même temps, le gouvernement allemand exprime une fois de plus l'attente que, dans un délai raisonnable et au moyen de négociations amicales, la question de l'égalité des droits dans le domaine colonial et celle de la séparation à établir entre le Pacte de la Société des Nations et le cadre du traité de Versailles soient résolues. »

B. — PLAN FRANÇAIS DU 6 AVRIL 1936

Déclaration, III^e partie, article 20.

« La double nécessité d'un réservoir commun de matières premières, et d'un territoire d'expansion pour le surplus de la production européenne doit conduire à une révision de certains statuts coloniaux, non dans le domaine de la souveraineté politique, mais au point de vue de l'égalité des droits économiques et de la coopération du crédit entre les Etats européens qui, s'étant assuré la sécurité collective et l'assurance mutuelle, devront de ce fait être considérés comme des associés et non des rivaux. »

C. — COMMUNIQUÉ A LA SUITE DES ENTRETIENS DE LONDRES
DU 29-30 NOVEMBRE 1937

« Durant leur séjour à Londres, les 29 et 30 novembre 1937, M. Chautemps et M. Delbos ont eu plusieurs conversations avec le Premier Ministre, le Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères et d'autres membres du cabinet britannique...

« Les ministres ont procédé à un examen préliminaire du problème colonial, sous tous ses aspects. Mais ils ont constaté que la question ne pouvait être considérée isolément et que, d'autre part, elle concernait un certain nombre d'autres puissances. La nécessité d'une étude plus approfondie a été reconnue. »
